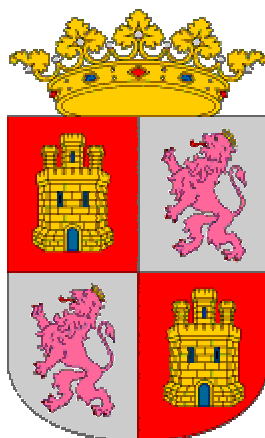


INFORME ANUAL

2005



Procurador del Común de Castilla y León

INFORME ANUAL**2005****ÍNDICE**

| | |
|---------------------------|-----------|
| INTRODUCCIÓN | XX |
|---------------------------|-----------|

DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN**DEPARTAMENTO I: PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LOS CIUDADANOS**

| | |
|--|----------|
| <u>ACTUACIONES DE OFICIO.....</u> | 4 |
| SELECCIÓN DE PERSONAL TEMPORAL POR LAS ENTIDADES LOCALES | 6 |
| PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA | 10 |
| TRÁFICO..... | 12 |
| SEGURIDAD VIAL | 12 |
| 1. Retraso en la entrada en funcionamiento de tramo de autovía | 12 |
| 2. Instalación de señalización vial en travesía..... | 13 |
| 3. Vigilancia de pasos de peatones frecuentados por menores en los accesos a los centros escolares..... | 13 |
| 4. Tráfico de vehículos pesados por una carretera provincial..... | 14 |
| ACCESO DE LOS MUNICIPIOS A LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN MATERIA DE URBANISMO | 15 |
| CÓMPUTO DE INGRESOS PARA ACCEDER A LAS AYUDAS DE VIVIENDA | 16 |
| ACCESO A INTERNET EN LOS NÚCLEOS RURALES | 20 |
| CONDICIONES DE SEGURIDAD DE LA ESTACIÓN DE FERROCARRIL DE SAHAGÚN (LEÓN) | 22 |
| GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LOS MUNICIPIOS DE ASTORGA Y SAN ROMÁN DE LA VEGA (LEÓN)..... | 23 |
| SITUACIÓN DE LAS DEPURADORAS DE CASTILLA Y LEÓN | 23 |
| CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR EN MONTES Y VÍAS PECUARIAS | 25 |
| DESEMBALSE EN EL PANTANO DE EL BURGUILLO (ÁVILA) | 29 |
| FUNCIONAMIENTO DEL CAMPO DE TIRO DE EL TELENÓ (LEÓN) | 31 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|--|----|
| PATRIMONIO HISTÓRICO | 34 |
| 1. Casa de las Conchas (Salamanca) | 34 |
| 2. Castillo de Arévalo (Ávila) | 35 |
| 3. Castillo de Ponferrada (León) | 36 |
| 4. Monasterio de San Andrés del Arroyo (Palencia) | 36 |
| 5. Villa Romana de la Olmeda (Palencia) | 37 |
| 6. Muralla de Miranda del Castañar (Salamanca) | 37 |
| 7. Palacio de Orellana (Salamanca) | 38 |
| 8. Castillo de Castrotorafe (Zamora) | 38 |
| 9. Robos en el Patrimonio Histórico | 40 |
| LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN | 41 |
| MENORES | 42 |
| 1. Protección a la infancia en los supuestos de ruptura familiar | 42 |
| 1.1. Mediación familiar..... | 43 |
| 1.2. Puntos de encuentro familiar | 45 |
| 2. Protección del honor y la intimidad | 48 |
| PERSONAS CON DISCAPACIDADES | 49 |
| 1. Barreras arquitectónicas | 49 |
| 2. Integración de los trabajadores con discapacidad en las empresas ordinarias..... | 52 |
| SALUD MENTAL..... | 55 |
| 1. Comisión pública tutelar de personas adultas | 55 |
| 2. Financiación de programas de tutela para las personas con trastorno mental grave en situación de incapacidad legal..... | 57 |
| 3. La prórroga automática de la patria potestad de incapaces..... | 59 |
| INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA..... | 60 |
| RED DE ASISTENCIA A LA MUJER VÍCTIMA DE MALTRATO O ABANDONO FAMILIAR | 61 |
| FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE SALUD..... | 63 |
| SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL | 66 |
| AYUDAS ECONÓMICAS DIRIGIDAS A LOS EMIGRANTES | 70 |
| FUNDACIONES PÚBLICAS..... | 73 |

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE.....75

| | |
|--|-----------|
| ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA..... | 77 |
| 1. FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL..... | 77 |
| 1.1. Temporalidad del empleo en la Administración local..... | 78 |
| 1.2. Selección de personal..... | 105 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|--|-----|
| 1.3. Provisión de puestos de trabajo | 122 |
| 1.4. Vacaciones, permisos y licencias | 142 |
| 1.5. Acoso laboral..... | 149 |
| 2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE | 151 |
| 2.1. Selección de personal docente | 151 |
| 2.2. Bases reguladoras de concurso de traslados para personal docente | 155 |
| 2.3. Baremo para la constitución de listas de interinos..... | 157 |
| 2.4. Acoso laboral..... | 160 |
| 3. FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA | 169 |
| 3.1. Farmacéuticos adjuntos..... | 169 |
| 3.2. Técnicos especialistas de laboratorio | 171 |
| 3.3. Nombramiento de farmacéuticos interinos | 175 |
| 3.4. Calendario laboral de Centro de Salud | 182 |
| 3.5. Seguridad en centros sanitarios | 184 |
| 3.6. Ayudas de acción social para el personal al servicio de la Gerencia Regional de Salud | 185 |
| 4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL..... | 188 |
| 4.1. Reclasificación de funcionarios policiales | 188 |
| 4.2. Convocatoria de Promoción interna para policías locales..... | 193 |

ÁREA B: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES, TRÁFICO 200

| | |
|--|-----|
| 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES..... | 201 |
| 1.1. Expropiación forzosa | 201 |
| 1.2. Responsabilidad patrimonial | 208 |
| 1.2.1. Defectos en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial | 208 |
| 1.2.2. Daños causados por contratista | 211 |
| 1.2.3. Daños en acceso a finca como consecuencia de obras municipales de implantación de acerado..... | 213 |
| 1.2.4. Supuestos de responsabilidad patrimonial derivados del funcionamiento de otros servicios públicos..... | 214 |
| 1.3. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales | 217 |
| 1.3.1. Celebración de sesiones ordinarias del pleno | 217 |
| 1.3.2. Cumplimiento del plazo establecido entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias | 217 |
| 1.3.3. Tratamiento de mociones | 218 |
| 1.3.4. Derecho a la información y documentación | 220 |
| 1.3.5. Uso de locales por grupos municipales..... | 223 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|--|------------|
| 1.3.6. Modificación de propuesta de inversión incluida en plan provincial de obras y servicios | 228 |
| 1.4. Contratación administrativa | 229 |
| 1.4.1. Cómputo del plazo de ejecución del contrato..... | 229 |
| 1.4.2. Utilización del procedimiento negociado con carácter de urgencia | 232 |
| 1.4.3. Acreditación por los contratistas del requisito relativo al cumplimiento de las obligaciones tributarias..... | 236 |
| 1.5. Participación ciudadana | 239 |
| 1.5.1. Cuestiones de procedimiento | 239 |
| 1.5.2. Uso de los locales cedidos a las asociaciones | 240 |
| 1.5.3. Entrega de copia de documentación a los vecinos..... | 241 |
| 2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES..... | 242 |
| 2.1. Bienes municipales..... | 242 |
| 2.1.1. Bienes de dominio público | 242 |
| 2.1.2. Bienes patrimoniales | 244 |
| 2.1.3. Bienes comunales | 248 |
| 2.2. Servicios municipales | 251 |
| 2.2.1. Alumbrado público | 252 |
| 2.2.2. Limpieza viaria | 254 |
| 2.2.3. Abastecimiento de agua potable | 256 |
| 2.2.4. Saneamiento y alcantarillado | 259 |
| 2.2.5. Acceso a núcleos de población | 261 |
| 2.2.6. Pavimentación de vías públicas | 262 |
| 2.2.7. Servicio de recogida y tratamiento de residuos..... | 264 |
| 2.2.8. Otros | 269 |
| 3. TRÁFICO..... | 273 |
| 3.1. Disconformidad con sanción de tráfico por infracción de la ordenanza municipal reguladora del aparcamiento..... | 274 |
| 3.2. Disconformidad con liquidación de una tasa por retirada de vehículo..... | 275 |
| 3.3. Molestias generadas por el tráfico de camiones por un camino agrícola | 277 |
| 3.4. Problemas causados por estacionamientos indebidos | 278 |
| 3.5. Problemas generados por los vados..... | 280 |
| 3.6. Deficiencias en el servicio de alumbrado de una carretera | 281 |
| 3.7. Petición de instalación de señalización vial en una carretera | 282 |
| 3.8. Molestias causadas por bandas sonoras | 283 |
| ÁREA C: FOMENTO | 285 |
| 1. URBANISMO..... | 286 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|---|------------|
| 1.1. Planeamiento urbanístico..... | 287 |
| 1.2. Gestión urbanística | 291 |
| 1.3. Intervención en el uso del suelo..... | 296 |
| 1.3.1. Licencias urbanísticas..... | 296 |
| 1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación | 303 |
| 1.3.3. Protección de la legalidad urbanística | 312 |
| 1.3.4. Infraestructuras de radiocomunicación | 327 |
| 1.3.5. Otros expedientes..... | 332 |
| 1.4. Intervención en el mercado del suelo | 337 |
| 1.5. Coordinación administrativa e información urbanística..... | 338 |
| 2. OBRAS PÚBLICAS | 342 |
| 2.1. Expropiación forzosa | 343 |
| 2.2. Ejecución de obras públicas | 348 |
| 3. VIVIENDA | 354 |
| 3.1. Viviendas de protección pública..... | 356 |
| 3.1.1. Enajenación de parcelas de titularidad pública para la construcción de viviendas protegidas..... | 357 |
| 3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León | 364 |
| 3.1.3. Deficiencias..... | 368 |
| 3.1.4. Infracciones y sanciones..... | 373 |
| 3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública..... | 375 |
| 3.3. Ayudas y subvenciones | 384 |
| 3.3.1. Ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas | 384 |
| 3.3.2. Ayudas a alquileres | 389 |
| 3.3.3. Ayudas a la vivienda rural..... | 390 |
| 4. TRANSPORTES | 391 |
| 4.1. Transporte por carretera | 392 |
| 4.1.1. Transporte público interurbano de viajeros | 392 |
| 4.1.2. Transporte público urbano de viajeros | 396 |
| 4.2. Transporte por ferrocarril | 398 |
| 5. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES..... | 400 |
| 5.1. Servicio postal | 400 |
| 5.2. Servicio telefónico e Internet | 401 |
| 5.3. Televisión..... | 403 |
| ÁREA D: MEDIO AMBIENTE..... | 405 |
| 1. CALIDAD AMBIENTAL..... | 406 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|---|------------|
| 1.1. Prevención ambiental | 406 |
| 1.1.1. Contaminación acústica | 407 |
| 1.1.2. Explotaciones ganaderas | 430 |
| 1.1.3. Explotaciones mineras | 445 |
| 1.1.4. Actividades industriales | 452 |
| 1.1.5. Vertederos | 456 |
| 1.2. Calidad de las aguas | 460 |
| 2. MEDIO NATURAL | 465 |
| 2.1. Protección forestal | 465 |
| 2.1.1. Montes y terrenos forestales | 465 |
| 2.1.2. Incendios forestales | 471 |
| 2.1.3. Vías pecuarias | 473 |
| 2.2. Protección de los recursos naturales | 477 |
| 2.2.1. Espacios naturales protegidos | 477 |
| 2.2.2. Especies protegidas | 479 |
| 2.3. Caza | 482 |
| 2.3.1. Desarrollo de la actividad cinegética: permisos y sanciones | 483 |
| 2.3.2. Cotos de caza | 485 |
| 2.4. Pesca | 489 |
| 3. INFORMACIÓN AMBIENTAL | 489 |
| ÁREA E: EDUCACIÓN | 496 |
| 1. ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA | 498 |
| 1.1. Escolarización, admisión de alumnos y traslados de expedientes | 498 |
| 1.2. Edificios e instalaciones | 501 |
| 1.3. Calificaciones académicas | 502 |
| 1.4. Derechos y deberes de los alumnos | 506 |
| 1.5. Becas y ayudas al estudio | 508 |
| 1.6. Centros docentes: dotación de profesorado | 508 |
| 1.7. Comedores y transporte escolar | 512 |
| 1.8. Actividades extraescolares | 526 |
| 1.9. Acoso escolar | 530 |
| 1.10. Varios | 535 |
| 2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA | 545 |
| 2.1. Acceso a la Universidad | 545 |
| 2.2. Calificaciones académicas | 546 |
| 2.3. Becas y ayudas al estudio | 549 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|---|------------|
| 2.4. Precios por servicios académicos | 550 |
| 3. OTRAS ENSEÑANZAS | 551 |
| 4. EDUCACIÓN ESPECIAL | 556 |
| ÁREA F: CULTURA, TURISMO Y DEPORTES..... | 565 |
| 1. CULTURA | 566 |
| 1.1. Patrimonio Histórico | 566 |
| 1.1.1. Conservación de los bienes integrantes del patrimonio histórico declarados Bienes de Interés Cultural | 567 |
| 1.1.2. Conservación de bienes integrantes del patrimonio histórico no declarados Bienes de Interés Cultural | 568 |
| 1.1.3. Daños en el Patrimonio Histórico | 572 |
| 1.1.4. Respeto a los valores del Patrimonio Histórico | 579 |
| 1.2. Actuaciones dirigidas a la recuperación de la Biblia de Ávila | 581 |
| 2. DEPORTES | 582 |
| 2.1. Instalaciones | 582 |
| ÁREA G: INDUSTRIA, COMERCIO Y EMPLEO | 585 |
| 1. INDUSTRIA | 586 |
| 1.1. Energía eléctrica | 586 |
| 1.2. Instalaciones de gas | 595 |
| 1.3. Inspección Técnica de Vehículos | 597 |
| 2. COMERCIO | 597 |
| 3. EMPLEO | 598 |
| 3.1. Relaciones laborales | 599 |
| 3.2. Seguridad y salud laboral | 600 |
| 3.3. Fomento del empleo en el ámbito local | 607 |
| 3.4. Formación profesional ocupacional | 615 |
| 3.5. Inserción laboral | 619 |
| 3.6. Otras quejas relativas al ámbito laboral | 623 |
| 4. SEGURIDAD SOCIAL | 623 |
| ÁREA H: AGRICULTURA Y GANADERÍA..... | 628 |
| 1. DESARROLLO RURAL | 631 |
| 1.1. Concentración parcelaria | 631 |
| 1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria | 631 |
| 1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria | 636 |
| 1.1.3. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria | 636 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|--|------------|
| 1.2. Gestión del dominio público hidráulico | 639 |
| 2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA | 642 |
| 2.1. Sanidad animal | 642 |
| 2.2. Ordenación de recursos agropecuarios locales | 645 |
| 3. DENOMINACIONES DE ORIGEN | 655 |
| 4. AYUDAS | 656 |
| 4.1. Ayudas agrícolas y ganaderas | 656 |
| 4.2. Ayudas al desarrollo local | 661 |
| 5. ANIMALES DE COMPAÑÍA | 662 |
| 6. FIESTA TRADICIONAL DE LAS LUMINARIAS | 671 |
| ÁREA I: FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD | 674 |
| 1. FAMILIA | 675 |
| 1.1. Personas mayores | 675 |
| 1.1.1. Deficiencias en el funcionamiento de los centros residenciales para mayores | 676 |
| 1.1.2. Régimen de precios aplicados en los centros residenciales privados | 681 |
| 1.1.3. Funcionamiento de los centros de atención no residencial para mayores | 684 |
| 1.1.4. Criterios de calidad asistencial de los centros de personas mayores | 685 |
| 1.1.5. Otros recursos sociales: El servicio de ayuda a domicilio | 687 |
| 1.2. Menores | 688 |
| 1.2.1. Protección jurídica | 689 |
| 1.2.2. Protección ante el maltrato | 697 |
| 1.2.3. Protección socio-cultural | 699 |
| 1.3. Prestaciones a la familia | 703 |
| 1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral | 704 |
| 1.4.1. Centros infantiles de titularidad autonómica | 704 |
| 1.4.2. Centros infantiles de titularidad municipal | 705 |
| 2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES | 705 |
| 2.1. Minusvalías | 705 |
| 2.1.1. Valoración de las discapacidades | 707 |
| 2.1.2. Centros de atención a discapacitados | 709 |
| 2.1.3. Prestaciones sociales | 713 |
| 2.1.4. Pensiones | 717 |
| 2.1.5. Empleo de las personas discapacitadas | 717 |
| 2.1.6. Jubilación anticipada | 722 |
| 2.1.7. Vivienda de las personas con discapacidades | 732 |
| 2.1.8. Acceso al medio urbano | 736 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|---|------------|
| 2.1.9. Transporte urbano adaptado | 755 |
| 2.2. Salud mental | 761 |
| 2.2.1. Coordinación de la red pública social y sanitaria | 762 |
| 2.2.2. Acceso a dispositivos de rehabilitación psiquiátrica | 768 |
| 2.2.3. Atención residencial de las personas con discapacidad psíquica, tipo retraso mental | 771 |
| 2.2.4. Atención de los trastornos límite de la personalidad | 773 |
| 2.3. Minorías étnicas | 778 |
| 2.4. Asistencia a víctimas de maltrato o abandono familiar | 782 |
| 2.4.1. Promoción de la igualdad | 782 |
| 2.4.2. Funcionamiento de los recursos de la red de asistencia a la mujer víctima del maltrato | 785 |
| ÁREA J: SANIDAD Y CONSUMO | 787 |
| 1. SANIDAD | 788 |
| 1.1. Atención Sanitaria | 789 |
| 1.1.1. Atención primaria | 789 |
| 1.1.2. Atención especializada | 791 |
| 1.1.3. Atención hospitalaria | 809 |
| 1.1.4. Reintegro de gastos | 814 |
| 1.1.5. Transporte sanitario | 829 |
| 1.2. Otros aspectos de la Administración sanitaria | 831 |
| 2. CONSUMO | 834 |
| 2.1. Supuestos privados | 834 |
| 2.2. Asociaciones de Consumidores y Usuarios | 841 |
| ÁREA K: JUSTICIA E INTERIOR | 843 |
| 1. JUSTICIA | 847 |
| 1.1. Disconformidad con resoluciones judiciales | 847 |
| 1.2. Irregularidades en el funcionamiento de la Administración de Justicia | 850 |
| 1.3. Quejas relativas a la actuación de abogados y sus órganos corporativos | 855 |
| 1.4. Justicia gratuita | 857 |
| 1.5. Solicitudes de asesoramiento | 858 |
| 1.6. Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo | 859 |
| 1.6.1. Quejas relativas a internos en centros penitenciarios | 860 |
| 1.6.2. Problemas relacionados con los Registros Civil y de la Propiedad | 860 |
| 1.6.3. Expedientes relacionados con el problema de la violencia doméstica | 861 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|---|------------|
| 1.7. Traslado de actuaciones a otros órganos | 864 |
| 1.8. Relaciones del Procurador del Común con el Ministerio Fiscal..... | 867 |
| 2. INTERIOR | 870 |
| 2.1. Emigración | 870 |
| 2.2. Inmigración..... | 875 |
| 2.3. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil | 876 |
| 2.4. Actuación de fuerzas y cuerpos de seguridad | 878 |
| 2.5. Espectáculos taurinos populares..... | 881 |
| 2.6. Seguridad en espectáculos públicos..... | 883 |
| 2.7. Derecho de reunión y libertad religiosa | 885 |
| ÁREA L: HACIENDA | 889 |
| 1. IMPUESTOS | 892 |
| 1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles | 892 |
| 1.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica | 893 |
| 1.3. Impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados e impuesto de sucesiones y donaciones..... | 894 |
| 2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES | 894 |
| 3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS..... | 897 |
| DEPARTAMENTO II: DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN..... | 910 |
| 1. REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA | 911 |
| 2. REFORMA DE LA LEY DEL PROCURADOR DEL COMÚN | 922 |
| 3. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA | 925 |
| 3.1. Treviño | 925 |
| 3.2. Enseñanza del euskera en Miranda de Ebro..... | 926 |
| 4. PROPUESTAS NORMATIVAS | 927 |
| 4.1. Regulación de los aprovechamientos micológicos..... | 927 |
| 4.2. Propuesta de modificación de la Ley de Prevención ambiental | 934 |
| 4.3. Propuestas de modificación de la Ley de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes | 935 |
| 4.3.1. Prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados en establecimientos comerciales de autopistas y autovías..... | 935 |
| 4.3.2. Venta de bebidas alcohólicas a menores de 18 años | 937 |
| 5. OTRAS ACTUACIONES..... | 938 |
| 5.1. Mayores..... | 938 |
| 5.1.1. Línea de ayudas para titulares de residencias de mayores | 938 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|--|-------------|
| 5.1.2. Ayudas económicas de apoyo en el ámbito familiar de mayores dependientes | 942 |
| 5.2. Educación | 948 |
| 5.2.1. Proceso de admisión en colegios públicos | 948 |
| 5.2.2. Ayudas para financiar gastos de centros infantiles y guarderías infantiles | 953 |
| 5.2.3. Línea de becas y ayudas dirigidas a los niveles post-obligatorios no universitarios | 956 |
| 5.2.4. Jornada continua escolar | 961 |
| COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN | 966 |
| LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2005 | 976 |
| Informe sobre el cumplimiento del presupuesto | 977 |
| Liquidación del presupuesto de ingresos | 986 |
| Liquidación del presupuesto de gastos | 993 |
| CONSIDERACIONES GENERALES | 1008 |
| ESTADÍSTICAS | 1064 |
| Estadística quejas 2005 | 1065 |
| Estadística territorial | 1082 |
| Estadística sociológica | 1097 |
| Estadística de tramitación | 1107 |
| Respuesta de la Administración a las resoluciones | 1121 |
| Estadística comparativa | 1125 |

INTRODUCCIÓN

Como establece la Ley reguladora, el Procurador del Común presenta un año más a las Cortes de Castilla y León el Informe anual del ejercicio 2005, en el que se hace una síntesis de las actuaciones más destacadas desarrolladas por la Institución en este año. Un año de cambios obligados, debido al final del mandato de Manuel García Álvarez como titular de la Institución tras sus diez años como Procurador del Común de Castilla y León, quien pusiera en marcha la misma y que como establece la Ley, ha tenido que dejar el cargo después de cumplir dos mandatos, produciéndose el relevo efectivo en noviembre con la toma de posesión de Javier Amoedo Conde.

Según los datos que reflejan las estadísticas, que se recogen de manera detallada en este Informe, los ciudadanos continúan dando su confianza en el Procurador del Común, hecho que se refleja en las 2090 quejas recibidas a lo largo de todo el año y en las 74 actuaciones de oficio abiertas.

Un año más, han continuado las visitas periódicas programadas todos los meses a las diferentes capitales de provincia para recoger las reclamaciones que presentan los ciudadanos en cada una de ellas, así como los desplazamientos a aquellos lugares cuando se ha reclamado nuestra presencia. Igualmente, destacar las diversas reuniones mantenidas con diferentes colectivos y asociaciones de personas con discapacidad (reuniones en Fuensaldaña con representantes de la ONCE, FAPSCL, ASPAYM, FEAPS, FRATER, FECALEL, ALCER, FEAFES y MUPLI), así como con Fundaciones Tutelares de personas con enfermedad mental, y con los colectivos gitanos, reunión ésta que se celebra cada año.

Además, el Procurador del Común, Manuel García Álvarez, asistió a la reunión que los Comisionados Parlamentarios Autonómicos mantuvieron con el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en la Moncloa en el mes de mayo.

También, la Institución del Procurador del Común participó en las II Jornadas sobre "Reformas Estatutarias, Derechos Sociales y Defensores del Pueblo Autonómicos", celebradas en Baeza en el mes de mayo.

Un año más, el Procurador del Común ha contado con el apoyo inestimable de los medios de comunicación, a los que hay que agradecer, de nuevo, su contribución en la tarea de dar a conocer el trabajo desarrollado por la Institución en toda la Comunidad.

Por último, en este 2005, dos asociaciones, la ONCE y CERMI, han querido premiar el esfuerzo del Procurador del Común, Manuel García Álvarez, durante su etapa al frente de la Institución en favor de los colectivos más desfavorecidos de la sociedad, concediéndole en este 2005 los premios anuales que ambas organizaciones convocan.

De una manera más sencilla, la revista divulgativa que publica el Procurador del Común volverá a recoger la actividad más destacada del 2005.

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 en dos Departamentos.

I. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

Este Departamento se distribuye 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. Tráfico
- Área C: Fomento
- Área D: Medio Ambiente
- Área E: Educación
- Área F: Cultura, Turismo y Deportes
- Área G: Industria, Comercio y Empleo
- Área H: Agricultura y Ganadería
- Área I: Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud
- Área J: Sanidad y Consumo
- Área K: Justicia e Interior
- Área L: Hacienda

II. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ACTUACIONES DE OFICIO

ACTUACIONES DE OFICIO

La Institución del Procurador del Común ha tramitado de oficio 74 expedientes durante el año 2005.

Un primer grupo de expedientes tiene por objeto cuestiones que se han suscitado durante dicho año, respondiendo a problemáticas concretas planteadas durante el mismo.

Otro grupo de expedientes se refiere a cuestiones generales que, todos los años, son objeto de estudio por parte de esta Institución atendiendo, en algunos casos, a los colectivos a que afectan (así, salud mental, menores, personas con discapacidades o integración social de la comunidad gitana) y, en otros, a la especial relevancia de la materia sobre la que versan (seguridad vial o patrimonio histórico artístico).

SELECCIÓN DE PERSONAL TEMPORAL POR LAS ENTIDADES LOCALES

En el marco de las diferentes actuaciones de oficio que ha llevado a cabo esta Procuraduría en relación con la selección del personal de las administraciones públicas, con especial incidencia en el que presta sus servicios en las entidades locales, se pudo observar la existencia de una problemática que merecía ser atendida, tanto desde un punto de vista normativo como ejecutivo. Esta problemática no era otra que la relativa a la selección del personal de carácter temporal, tanto laboral como interino, por parte de la Administración local.

En relación con este concreto aspecto de la selección del personal de las entidades locales, esta Procuraduría llevó a cabo en el año 2005 una actuación de oficio (**OF/24/05**), en el curso de la cual se formuló una resolución a las nueve diputaciones provinciales y a todos los ayuntamientos de municipios con una población superior a 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma. Así mismo, se procedió a remitir a la Institución del Defensor del Pueblo una comunicación por, si a la vista de la misma, consideraba oportuno dar traslado de las consideraciones realizadas en aquélla al Ministerio de Administraciones Públicas.

Tales medidas se adoptaron con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Desde un punto de vista normativo, más allá de discusiones sobre el ámbito objetivo de los preceptos constitucionales integrados en los arts. 23.2 y 103.3 CE, lo cierto es que nuestro derecho positivo ha acogido con toda claridad y amplitud aquella regla general en virtud de la cual los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los empleos públicos resultan aplicables tanto al personal funcionario como al personal laboral. Esta afirmación encuentra su reflejo en diversas disposiciones legislativas y reglamentarias que desarrollan aquellos preceptos constitucionales.

En primer lugar, el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, dispone la siguiente regla, dictada al amparo del art. 149.1 18º CE, y en consecuencia, aplicable al personal de todos los sujetos públicos:

“Las administraciones públicas seleccionan a su personal ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garantizan en todo caso los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.”

No obstante la referencia que el precepto transcrito realiza a la oferta de empleo público, ello no implica que la contratación de personal laboral con carácter temporal por la

PROCURADOR DEL COMÚN

Administración pública pueda desconocer de una forma absoluta los principios constitucionales reseñados.

La última de las afirmaciones señaladas ha sido reconocida suficientemente tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

En el ámbito estatal, el art. 35.1 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, reconoce a los departamentos ministeriales la facultad para proceder a la contratación de personal laboral no permanente, garantizando, en todo caso, los principios constitucionales de mérito y capacidad, y de conformidad con los criterios establecidos por el Ministerio de Administraciones Públicas.

En el ámbito autonómico, y para el caso de la Comunidad de Castilla y León, el 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, mantiene una postura análoga a la ya explicada en su art. 45.

En definitiva, bien se entienda que se trata de una exigencia constitucional o de una legítima opción del legislador, lo cierto es que los principios constitucionales contenidos en los arts. 23.2 y 103.3 CE constriñen a las administraciones públicas en las contrataciones laborales que lleven a cabo, incluidas aquellas de naturaleza temporal.

La Administración local no constituye una excepción a lo hasta aquí afirmado.

En efecto, el art. 91.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local reitera lo previsto con carácter general en el precitado art. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Por su parte, el art. 103 de la misma norma legal señala que el personal laboral será seleccionado por la propia corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 91, antes citado, y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuántos reúnan los requisitos exigidos.

Finalmente, el art. 177 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, dispone, en su primer apartado, que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 citado, mientras su segundo apartado establece expresamente que la contratación laboral puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial, y demás modalidades previstas en la legislación laboral.

PROCURADOR DEL COMÚN

Si a lo anterior añadimos la aplicación supletoria al personal de las entidades locales del art. 35.1 del RD 364/1995, de 10 de marzo, antes citado, la conclusión no puede ser otra que la obligación de la Administración local de seleccionar a su personal laboral de carácter temporal de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como con el de publicidad.

Aunque la norma reglamentaria actualmente reguladora de la selección del personal de la Administración local (RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local), no hace referencia alguna al necesario cumplimiento de estos principios para la selección del personal laboral temporal, esta Procuraduría consideró que los principios que han sido expuestos deben ser ya cumplidos por las entidades locales en los procesos de selección de su personal laboral temporal.

No cabe duda alguna, en este sentido, de que tales principios también deben ser respetados en el supuesto de la selección del personal interino de las entidades locales, en este caso por disponerlo así expresamente la Disposición Adicional Primera del RD 896/1991, de 7 de junio.

Pues bien, en relación con lo hasta aquí expuesto, procedía señalar que uno de los instrumentos más adecuados para lograr el respeto de los principios indicados en la selección del personal de carácter temporal al servicio de una Administración pública son las denominadas bolsas de trabajo.

En efecto, la adecuada utilización de este sistema, que había sido implantado ya en muchas administraciones (entre ellas, la de la Comunidad de Castilla y León) para la selección de su personal de carácter temporal, además de ser acorde con los principios reiterados, puede contribuir también a lograr la cobertura temporal de plazas con agilidad y eficacia.

Un tipo concreto de estas bolsas de trabajo es el integrado por aquellas que afectan a categorías o especialidades profesionales respecto de las que se haya convocado por la entidad local de que se trate el proceso selectivo ordinario correspondiente. Tales bolsas de trabajo se encuentran formadas por las personas que no hayan superado el proceso selectivo, pero sí alguno de los ejercicios, debiendo respetarse para su confección el orden obtenido por la suma total de las pruebas aprobadas y teniendo las mismas un carácter público.

Desde un punto de vista normativo, la elaboración de las bolsas de trabajo citadas y su utilización se garantiza exigiendo a la Administración la confección de las mismas siempre que se lleven a cabo los procesos selectivos ordinarios para cada categoría o especialidad profesional.

PROCURADOR DEL COMÚN

Así se había procedido en el ámbito de la Administración estatal en la oferta de empleo público que había sido aprobada para el año 2005 (art. 10 RD 121/2005, de 4 de febrero).

Un segundo tipo de bolsas de trabajo son aquellas que afectan a categorías o especialidades profesionales para las que no haya habido proceso selectivo, en cuyo caso se debe realizar una convocatoria pública expresa y específica para constituir la correspondiente bolsa.

En conclusión, a juicio de esta Institución, la necesidad de garantizar, en la selección del personal de carácter temporal al servicio de la Administración local, el respeto a los principios constitucionales reiterados, hacía conveniente dirigirse a los ayuntamientos de mayor dimensión de la Comunidad Autónoma y a las diputaciones provinciales con la finalidad de recomendarles que se procediera, si aún no se hubiera hecho, a la elaboración y confección de bolsas de trabajo, de uno u otro tipo según hubiera habido proceso selectivo ordinario o no para cada categoría o especialidad profesional.

En consecuencia, se procedió a remitir una resolución a las nueve diputaciones provinciales y a todos los ayuntamientos de municipios con más de 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos:

“Con la finalidad de garantizar el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, en la selección de su personal de carácter temporal, interino y laboral, y en el supuesto de que aún no se hubiera realizado, proceder a la elaboración de bolsas de trabajo para cada 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 no hayan superado el proceso selectivo correspondiente y, sin embargo, hayan superado alguno de los ejercicios”.

Asimismo, también se consideró procedente, como se ha señalado con anterioridad, dar traslado a la Institución del Defensor del Pueblo de algunas de las anteriores consideraciones, por si a la vista de las mismas resultare adecuado iniciar por parte de aquella Institución algún tipo de actuación tendente a la modificación del RD 896/1991, de 7 junio 1991, antes citado, mediante la incorporación de dos nuevas disposiciones adicionales, que serían aplicables con carácter supletorio en aquellas Comunidades Autónomas (como Castilla y León) que no cuentan con normativa específica en materia de personal de las entidades locales.

Tales disposiciones harían referencia a los principios que deben ser respetados en la selección del personal laboral temporal de la Administración local y a la obligación de

PROCURADOR DEL COMÚN

aprovechar los procesos selectivos ordinarios de personal permanente, funcionario y laboral, para elaborar las correspondientes bolsas de trabajo.

Las entidades locales que contestaron a la resolución indicada, lo hicieron, en su inmensa mayoría, manifestando que compartían plenamente el contenido de aquella, e indicando, en aquellos casos en los que no se habían elaborado aún las bolsas de empleo señaladas, que se iba a proceder a su creación con carácter inmediato.

Por su parte, la Institución del Defensor del Pueblo, en atención a la comunicación remitida, puso de manifiesto que compartía, con carácter general, las consideraciones realizadas por esta Procuraduría, cuyo contenido se enmarcaba también dentro de las actuaciones que aquella Institución venía llevando a cabo con la finalidad común de lograr que la selección de los recursos humanos al servicio de la Administración local respete, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

La Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, incluye en el punto 4 de su Disposición Transitoria Segunda una previsión relativa a la convocatoria por la Administración de procesos de consolidación para cada Cuerpo o Escala dirigidos al “personal interino que presente la singularidad de no haber podido participar en procesos selectivos al Cuerpo o Escala que corresponda por no haber sido estos convocados por la Administración y que, en cualquier caso, lleve prestando servicios en la Administración durante más de diez años de forma continuada”.

Por otra parte, con la finalidad de reducir la temporalidad en el empleo público, el Decreto 28/2005, de 21 de abril, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2005, incluía en su Anexo IV 410 plazas de funcionarios de Administración General y Especial que debían ser objeto de consolidación en aquel año, todas ellas pertenecientes a cuerpos y escalas en las que había sido frecuente la convocatoria de procesos selectivos.

Preocupada por la extensión que la Administración autonómica pudiera otorgar a los procesos de consolidación de empleo del personal interino, esta Procuraduría estimó oportuno iniciar una actuación de oficio en relación con esta cuestión (**OF/44/05**). En concreto, deseábamos interesarnos por la forma en la cual la Administración autonómica, con base en la norma legal antes citada, iba a llevar a cabo los procesos de consolidación de empleos interinos.

PROCURADOR DEL COMÚN

Con la finalidad de conocer este extremo, nos dirigimos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial solicitando a este organismo información, de un lado, acerca de los requisitos que debía cumplir el personal interino al que le iba a ser aplicable la Disposición Transitoria citada (la redacción de la misma resultaba, a nuestro juicio, algo confusa), y, de otro, en relación con la forma jurídica a través de la cual se iba a llevar a cabo la consolidación de las plazas de personal funcionario contenidas en el Anexo VI de la Oferta de Empleo Público correspondiente al año 2005.

En atención a la petición de información formulada, la Consejería antes citada puso de manifiesto, en primer lugar, que los requisitos que debía cumplir el personal interino para que le fuera de aplicación la Disposición Transitoria en cuestión eran dos: llevar más de diez años continuados prestando servicios a la Administración, y no haber podido participar en procesos selectivos para el Cuerpo o Escala que corresponda por no haber sido éstos convocados por la Administración. Se añadía, en relación con esta primera cuestión, que algunos de los colectivos a cuyos miembros sería de aplicación la Disposición Transitoria citada serían el de Calculistas y el integrado por los Ayudantes Facultativos Inspectores de Campo.

En segundo lugar, respecto a la forma jurídica en la cual se iba a llevar a cabo la reducción de las plazas de empleo temporal, la Administración señaló que aquella iba a ser la de concurso-oposición libre. En este proceso selectivo se iban a respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad, pudiendo concurrir al mismo cualquier persona, sin que fuera necesario haber prestado previamente servicios a la Administración.

Analizada la información obtenida, no se observó que las previsiones anunciadas por la Administración autonómica, acerca de la forma en la cual se iba a llevar a cabo la consolidación del personal interino de la Administración autonómica, incurrieran en alguna irregularidad que vulnerara el derecho de todos a acceder al empleo público.

Sin embargo, con posterioridad a la fecha de cierre de la elaboración del presente Informe, fueron publicadas en el *BOCYL* cuatro Órdenes a través de las cuales se han convocado pruebas selectivas, en el marco del proceso de reducción de la temporalidad, para el ingreso en los Cuerpos Auxiliar, Administrativo, de Gestión y Superior, todos ellos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Asimismo, en el presente año 2006 están siendo numerosas las quejas presentadas por los ciudadanos relativas a este proceso de consolidación de empleo.

Pues bien, el contenido de las citadas Órdenes ha dado lugar a la formulación, en el marco de la presente actuación de oficio, de una resolución, con la cual se ha pretendido también dar respuesta a las quejas presentadas en relación con esta problemática. Del contenido de la citada resolución y de la contestación que obtengamos de la Consejería de

PROCURADOR DEL COMÚN

Presidencia y Administración Territorial informaremos ampliamente a estas Cortes en el Informe correspondiente al año 2006.

TRÁFICO

La actuación **OF/65/05** se refirió al Ayuntamiento de Villaquilambre (León) y se inició cuando esta Institución tuvo conocimiento de que ese Ayuntamiento había asumido las competencias de tráfico dentro del término municipal y elaborado una nueva ordenanza de circulación.

Según se publicó en una reseña de prensa, dicha ordenanza incluiría, entre otras medidas, la reducción del importe de las multas por infracciones de tráfico a la mitad. Así por ejemplo, la sanción económica por conducir un vehículo o circular sus ocupantes sin hacer uso del cinturón de seguridad o el casco (infracción grave contemplada en el art. 65.40h) del Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, en redacción dada por Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto antes citado) sería de multa de 50 €, esto es, de un importe inferior al umbral mínimo de sanciones establecido para las infracciones graves por el art. 67.10 del citado Texto en la cuantía de 91 €.

En este caso, el Ayuntamiento de Villaquilambre, tras el requerimiento de información que se efectuó, precisó que su ordenanza se ajustaría en todo caso a la Ley antes citada, motivo por el cual se procedió al archivo del expediente.

SEGURIDAD VIAL**1. Retraso en la entrada en funcionamiento de tramo de autovía**

Esta Procuraduría del Común tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la posible demora que sufría la conclusión de las obras de la autovía Tordesillas – Zamora en el tramo comprendido entre Toro y la capital zamorana y de la incertidumbre sobre la fecha prevista para la entrada en servicio de la misma. Los citados medios de comunicación aludían a la participación de la Junta de Castilla y León, aunque sin aclarar en qué consistía la misma.

Con la finalidad de obtener información sobre esta cuestión se dirigió un escrito a la Consejería de Fomento que, al respecto, nos hizo saber que la participación de la Junta de Castilla y León en la construcción del tramo de autovía entre Toro y Zamora se limitaba a la colaboración con el Gobierno de la Nación en su financiación, aportando un 30% de su coste, de acuerdo con el convenio de colaboración firmado al efecto.

Del informe remitido se desprendía que el Ministerio de Fomento era quien promovía y construía dicho tramo de autovía, por su parte la Junta de Castilla y León estaba cumpliendo puntualmente los compromisos económicos adquiridos respecto a este proyecto.

2. Instalación de señalización vial en travesía

Durante el ejercicio anterior se había trasladado una resolución a la Diputación Provincial de Segovia en la que se consideraba procedente que se procediera a instalar en la travesía la señalización que se considerara más adecuada, de acuerdo con los criterios expuestos por personal técnico.

Aunque indudablemente la consulta a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones se calificaba positivamente, no podía olvidarse que carecen de los conocimientos técnicos precisos requeridos, siendo la Administración la que está obligada adoptar la medida técnicamente adecuada para lograr ese fin.

En el último informe que se había enviado se consideraba adecuada la colocación de pasos de peatones sobreelevados, señales luminosas y dos semáforos, por lo que se interesó información sobre el plazo en el que fueran a adoptarse dichas medidas.

De la información recibida se desprendía que se había tratado de solventar el problema mediante la celebración de reuniones con el Ayuntamiento de Segovia, aunque estaba pendiente la formalización de un convenio para la instalación de esos elementos.

3. Vigilancia de pasos de peatones frecuentados por menores en los accesos a los centros escolares

También los medios de comunicación dieron a conocer las protestas realizadas por un grupo de padres y alumnos de un colegio de San Andrés del Rabanedo, en León, que lamentaban la falta de control por medio de agentes de policía local de los pasos de peatones situados en los accesos a un centro escolar, medida que consideran necesaria para garantizar la seguridad vial de los menores, expuestos al riesgo que suponía el intenso tráfico y la velocidad de los vehículos que circulan por la zona.

Esta Procuraduría solicitó información al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo sobre la vigilancia y control que se realizaba en los pasos de peatones situados en las inmediaciones del centro escolar para proteger la seguridad de los menores. Una vez remitida dicha información se dieron por finalizadas las actuaciones al comprobar que se estaba llevando a cabo ese control.

4. Tráfico de vehículos pesados por una carretera provincial

Desde esta Procuraduría se retomaron las actuaciones iniciadas en anteriores ejercicios relativas a la problemática que afectaba a la carretera que une las localidades de Lorenzana y La Robla, en la provincia de León, y consistente en el tránsito de vehículos de gran tonelaje.

En este caso la sección de la vía podía ocasionar un conflicto cuando estos vehículos coincidieran con otros usuarios de la carretera, a lo cual debía añadirse el riesgo que comportaba la existencia de varios núcleos urbanos en su trazado, llegando en ocasiones a invadirse las aceras.

Las razones por las que estos vehículos utilizaban la carretera 626 podían obedecer, por un lado, a la reducción de distancias, aunque en la práctica resultaba escasamente significativa, y a la ubicación de una báscula en la carretera de la que se desviaban, para comprobar el volumen de carga de los camiones.

En estas circunstancias se había apuntado la conveniencia de que, previo informe técnico, se examinara la posibilidad de restringir el paso por la carretera 626 de los vehículos que excedieran de determinado peso y anchura.

Sin embargo la Diputación Provincial de León decidió no implantar las medidas recomendadas basando su postura en que ya se había actuado en la mejora de la carretera y en la necesidad de extender tales recomendaciones a todas las carreteras de la red provincial, de adoptarse en este caso concreto.

No obstante, se recordaba que sobre la Administración titular de la vía pesa la obligación de instalar la señalización más adecuada para regular la circulación y que el criterio que debe inspirar cualquier actuación relativa a la señalización viaria debe tener en cuenta las características del tramo de vía que se va a señalizar, características que pueden o no coincidir con el resto de las pertenecientes a ese organismo, pero no tiene porqué ser así, de hecho, la señalización no coincide en todas las carreteras de la red provincial. De ahí que se insistiera sobre la posibilidad de restringir el tráfico de vehículos de gran tonelaje teniendo en cuenta las condiciones concretas de la vía.

En respuesta a este escrito la Diputación Provincial de León reiteraba los términos del informe anterior entendiendo que la carretera había sido ensanchada y mejorada en la mayor parte de su longitud restando únicamente dos kilómetros, tramo en el que se estaba construyendo una variante, sin que se estimara conveniente establecer ninguna de las limitaciones sugeridas, solicitándose de la Jefatura Provincial de Tráfico de León la inspección del uso de la carretera para evitar el control de pesaje.

ACCESO DE LOS MUNICIPIOS A LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN MATERIA DE URBANISMO

Examinado el conjunto de expedientes tramitados por esta Institución correspondientes al Área de Urbanismo pudo advertirse que en un gran número de los casos planteados las irregularidades detectadas en la actuación de los ayuntamientos son consecuencia de la insuficiencia de medios materiales, personales y económicos con que cuentan.

Al respecto debe tenerse en cuenta lo establecido en el art. 133 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, desarrollado por el 400.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en el que literalmente se dispone que "son competencias urbanísticas propias de las diputaciones provinciales, además de las atribuidas expresamente en otros arts. de esta Ley, en especial la emisión de los informes técnicos y jurídicos previstos en el art. 99.1 b), la asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica con los municipios, al objeto de facilitar el adecuado ejercicio de sus competencias, y en particular el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico".

Esta Institución con fecha 2 de agosto de 2005 remite oficio a las distintas diputaciones provinciales de la Comunidad interesándose por los servicios de demandados por los distintos ayuntamientos y por los medios con los que cuentan las Unidades Administrativas de Asistencia y Apoyo a los Municipios existentes en las mismas.

En contestación al citado oficio, en la fecha de cierre de este informe, han tenido entrada en el Registro General de esta Procuraduría escritos remitidos por todas las Diputaciones provinciales, salvo Ávila y Zamora, siendo el resumen de los mismos el siguiente:

Diputación Provincial de Palencia: concluye indicando que *"por causa del aumento de solicitudes de informes, comprobaciones, valoraciones, etc., sería conveniente, en la medida que la situación económica de la Diputación lo permita, disponer de más personal, especialmente técnico, para desempeñar estos cometidos"*.

Diputación Provincial de León: *"el número de peticiones que se reciben solicitando apoyo en materia urbanística es muy elevado y está en franco crecimiento. Este ha sido el motivo, entre otros, que ha llevado a la Diputación provincial a incrementar su plantilla con un nuevo arquitecto técnico para intentar mejorar el servicio prestado. Si el ritmo de demanda de servicios continua creciendo en la proporción que lo hace actualmente no se descarta la contratación de un nuevo arquitecto superior"*.

Diputación Provincial de Salamanca: *"en general se puede estimar que el servicio a todos los municipios de la provincia esta cubierto por tres vías, por los propios servicios*

PROCURADOR DEL COMÚN

municipales, por los servicios de la mancomunidad o por el servicio directo de la propia Diputación”.

Diputación Provincial de Burgos: *“es cierto que una mayor dotación de personal redundaría en una mayor capacidad para asesorar a los ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias originarias en materia urbanística y, en todo caso, asistir a aquellos de menor capacidad económica y de gestión, sin olvidar que a la consecución de estos objetivos colabora de forma determinante la optimización de todos los efectivos personales de los que se dispone”.*

Diputación Provincial de Segovia: *“en la Junta de Gobierno de 30 de agosto pasado, fue debatida esta cuestión, resolviéndose proceder a la contratación temporal de un arquitecto superior con destino a la citada Oficina Técnica, lo que se llevará a cabo tan pronto se determine el estado de desarrollo del Capítulo I, Gastos de Personal, del Presupuesto General de esta Diputación para el año 2005”.*

Diputación Provincial de Valladolid: *“la asistencia técnica a los municipios en relación con cuestiones urbanísticas ha venido prestándose por este Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios hasta el 1 de enero de 2005, momento en el que habiéndose creado dentro de la estructura de esta Diputación el Servicio de Urbanismo, se le encomienda, entre otras, estas funciones...”.*

Diputación Provincial de Soria: *“esta Corporación tiene prevista la creación de otro puesto de trabajo de Arquitecto”.*

A la vista de lo informado por todas las Diputaciones provinciales, como se puede observar el denominador común es el incremento de solicitudes de asistencia y un intento por parte de las entidades provinciales de dotar a sus Servicios de los medios personales necesarios para dar una respuesta eficaz a las demandas de los ayuntamientos.

Téngase en cuenta que, la razón misma de ser de la provincia la encontramos en la incapacidad material de los municipios para poder ejercer sus competencias y, entre ellas, las urbanísticas. El denominado principio de subsidiariedad en la inactividad municipal justifica en materia urbanística, así como en otros ámbitos competenciales, la intervención de las diputaciones provinciales, encontrando muestras de este principio a lo largo del articulado tanto de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, como del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la anterior, que sancionan la materia en líneas generales en el Título VI de ambas normas.

CÓMPUTO DE INGRESOS PARA ACCEDER A LAS AYUDAS DE VIVIENDA

A través del estudio de las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con las ayudas económicas dirigidas a financiar actuaciones protegidas en materia de vivienda, esta

PROCURADOR DEL COMÚN

Procuraduría constató una divergencia entre el contenido de la normativa estatal y la autonómica respecto a la forma en la cual deben ser determinados los ingresos de los solicitantes de aquellas ayudas.

Esta circunstancia motivó el inicio de la actuación de oficio **OF/74/05**, en el marco de la cual se procedió a la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento, con base en los razonamientos jurídicos que a continuación se exponen.

Era evidente la relación que, en el ámbito material relacionado con la vivienda, tienen las normas aprobadas por la Administración estatal y por las comunidades autónomas. No en vano, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 152/1988, de 20 de julio, ponía de manifiesto la íntima relación existente entre la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, reconocida en el art. 149.1.13ª CE, y la indudable legitimidad competencial de las comunidades autónomas para llevar a cabo una política propia en materia de vivienda.

La competencia exclusiva estatal señalada se ha venido ejerciendo en el sector material de la vivienda, a través de la aprobación de sucesivos planes cuatrienales, el último de los cuales es el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, aprobado por el RD 801/2005, de 1 de Julio.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el ejercicio de la competencia en materia de vivienda, recogida en el art. 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía, tiene su manifestación más relevante en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002/2009, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León de 17 de enero de 2002.

La necesaria vinculación entre el Plan Estatal vigente de vivienda y el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León, se hace evidente en el propio art. 1 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación de este último. Este precepto señala expresamente que el objeto del Decreto citado es, no sólo el establecimiento del régimen jurídico de las actuaciones contempladas en el Plan autonómico, sino también la aprobación de las normas necesarias para aplicar en la Comunidad de Castilla y León las medidas de financiación del Plan Estatal de Vivienda y Suelo vigente.

Pues bien, sin perjuicio de otros posibles aspectos discordantes entre los planes estatal y autonómico vigentes en la actualidad, la actuación desarrollada por esta Institución, a instancia de los ciudadanos, había puesto de manifiesto la existencia de previsiones diferentes respecto a la determinación de los ingresos familiares de los solicitantes de ayudas incluidas en ambos planes.

La financiación pública parcial de la adquisición, arrendamiento o rehabilitación de viviendas se subordina, en todo caso, a la percepción de unos ingresos económicos, por los solicitantes de los beneficios económicos de que se trate, inferiores a los límites establecidos para cada caso. Por este motivo, reviste gran importancia la forma en la cual sean determinados tales ingresos a los efectos de seleccionar a las personas que puedan acceder a las ayudas, así como de determinar las características concretas de la financiación cualificada que, en su caso, se reconozca.

En el ámbito estatal, al cómputo de los ingresos familiares, definidos como montante de ingresos que se toma como referencia para poder ser beneficiario de las viviendas y ayudas del Plan Estatal 2005-2008 y para poder determinar su cuantía, se refiere el art. 7 del RD 801/2005, de 1 de julio, antes citado.

En el apartado segundo, letra a), del citado precepto se señala que para el cálculo de los ingresos familiares se partirá de la cuantía de la parte general y especial de la renta, reguladas en los arts. 39, 40 y 51, respectivamente, del texto refundido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), aprobado por RDLeg 3/2004, de 5 de marzo.

La letra b) del mismo precepto señala, a su vez, que la cuantía resultante se convertirá en número de veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, Iprem).

Esta forma de cálculo de los ingresos tenía su origen en la reforma del art. 12.1 del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, que había sido llevada a cabo por el RD 1721/2004, de 23 de julio.

La citada modificación normativa había adaptado la fórmula de cálculo de los ingresos a la reforma fiscal que había tenido lugar en el año 2002, mediante la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, que había modificado la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF. La Ley aprobada en el año 2002 había introducido, entre otras novedades, un art. 46 bis (ahora art. 51 del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo) que contemplaba una reducción de la base imponible del impuesto por rendimientos del trabajo.

Pues bien, esta reducción se incorporó a la fórmula de cálculo de ingresos familiares, aplicándose también en la actualidad, como se desprende con claridad de la referencia realizada al art. 51 del texto refundido de la Ley reguladora del IRPF, por el art. 7 del Plan Estatal 2005-2008, antes citado.

Asimismo, también en la reforma llevada a cabo por el precitado RD 1721/2004, de 23 de julio, se había modificado el índice de referencia para determinar el volumen de ingresos de

PROCURADOR DEL COMÚN

los solicitantes de la financiación cualificada, sustituyendo el salario mínimo interprofesional por el Iprem, aplicando así la desvinculación del salario mínimo interprofesional de otros efectos distintos de los laborales establecida por el RDL 3/2004, de 25 de junio.

Esta modificación, como se ha visto, se mantuvo también en el Plan Estatal de Vivienda vigente.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el ámbito estatal, la previsión contenida en el art. 8 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León, relativa al cálculo de los ingresos familiares de los solicitantes de actuaciones protegidas al amparo de ese Plan, no había sufrido modificación alguna desde su aprobación.

En consecuencia, existía una divergencia entre la fórmula de cálculo de los ingresos prevista en el Plan Estatal y la contenida en la normativa autonómica.

Pues bien, esta Procuraduría consideró que la fórmula de cálculo de ingresos prevista en la normativa estatal era más adecuada que la empleada por la norma autonómica. En efecto, la fórmula estatal de cómputo de ingresos, de un lado, se encontraba adaptada a las reformas del IRPF que habían tenido lugar, y, de otro, al introducir la reducción por rendimientos del trabajo ampliaba el número de beneficiarios de las ayudas.

Por estos motivos, esta Institución consideró que el art. 8 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, debía ser modificado, incorporando a la fórmula de cómputo de ingresos familiares la reducción por rendimientos del trabajo, prevista en la actualidad en el art. 51 del texto refundido del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo, o remitiéndose directamente a lo establecido en la normativa estatal para la determinación de los ingresos de la unidad familiar a los efectos de la obtención de los beneficios previstos en el Plan Autonómico de Vivienda.

Así sucedía en otras Comunidades Autónomas como, sin ánimo exhaustivo, Andalucía (art. 4 del Decreto 149/2003, de 10 de junio), Extremadura (art. 10 del Decreto 41/2004, de 5 de abril), La Rioja (art. 6 del Decreto 23/2002, de 19 de abril, modificado en este punto por el Decreto 57/2004, de 15 de octubre), y, en fin, Madrid (Decreto 12/2005, de 27 de enero).

En relación con el indicador de referencia utilizado para poder acceder a los beneficios contemplados en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León, en el ánimo de unificar la forma de determinación del volumen máximo de ingresos de los solicitantes de ayudas en materia de vivienda y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 2.3 y en la Disposición Transitoria Segunda del RDL 3/2004, de 25 de junio, esta Procuraduría consideró aconsejable que las

PROCURADOR DEL COMÚN

referencias utilizadas en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, al salario mínimo interprofesional fueran sustituidas por referencias al Iprem.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a remitir a la Consejería de Fomento una resolución con el siguiente tenor literal:

“Iniciar actuaciones dirigidas a modificar 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 en los siguientes aspectos:

Primero.- Adaptación de la fórmula de cálculo de los ingresos familiares contenida en el art. 8.2 a la establecida en el art. 7 del RD 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, incorporando a la misma la reducción por rendimientos del trabajo prevista en el art. 51 del texto refundido de la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por RDLeg 3/2004, de 5 de marzo.

Segundo.- Sustituir las referencias realizadas a lo largo de su articulado al salario mínimo interprofesional por referencias al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe aún no había sido remitida la contestación a la resolución formulada.

ACCESO A INTERNET EN LOS NÚCLEOS RURALES

El servicio universal de telecomunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.1 a) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, incluye en la actualidad el acceso al servicio de Internet de forma funcional.

Al respecto, la Disposición Final Tercera de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, estableció la necesidad de que fuera aprobado un plan de actualización tecnológica de la red de acceso a la red telefónica pública fija que garantizase que, antes del pasado 31 de diciembre de 2004, fueran objeto de sustitución todos los teléfonos rurales de acceso celular (en adelante, Trac) y que, consecuentemente, se permitiera el acceso de todos los ciudadanos al servicio de Internet en aquella fecha, con independencia del lugar físico donde éstos tuvieran su domicilio.

Pues bien, en aplicación de la Disposición Final citada, el anterior Ministerio de Ciencia y Tecnología, mediante Orden de 29 de enero de 2003, aprobó el Plan de Despliegue de Telefónica de España para garantizar la posibilidad de acceso funcional a Internet a todos los abonados al servicio telefónico fijo.

PROCURADOR DEL COMÚN

Sin embargo, la fecha antes indicada, en la cual debían haber sido sustituidas todas las líneas Trac, ya había llegado y, a pesar de ello, eran varias las quejas presentadas ante esta Institución en el año 2005, en las que los ciudadanos planteaban una imposibilidad de acceso al servicio de Internet, motivada por la necesaria utilización de la telefonía rural de acceso celular, incompatible con aquel servicio.

Lo anterior motivó que se estimara oportuno iniciar una actuación de oficio (**OF/13/05**) dirigida a conocer la realidad de la problemática señalada, así como el contenido y los resultados de las medidas que desde la Administración autonómica se estuvieran adoptando al respecto. No en vano, una de las principales líneas de actuación del III Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones 2004-2006, aprobado mediante el Acuerdo 235/2003, de 2 de octubre, de la Junta de Castilla y León, es la universalización del acceso a Internet, acelerando el proceso de sustitución de infraestructuras que sea necesario.

Con aquel fin, nos dirigimos en solicitud de información a la mercantil Telefónica, S.A., en su calidad de operador universal de telecomunicaciones, y a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

La empresa citada puso de manifiesto a esta Institución que, desde el 1 de enero de 2005, los clientes atendidos con sistemas analógicos de tecnología Trac que quisieran disponer de acceso funcional a Internet, podían dirigirse al servicio de atención al cliente de Telefónica España para solicitar ese acceso.

A pesar de lo señalado por la empresa indicada, lo cierto era que esta Procuraduría conocía que muchos ciudadanos de la Comunidad Autónoma, residentes en núcleos rurales, veían desatendidas sus solicitudes de acceso al servicio de Internet.

Por su parte, la Consejería de Fomento informó a esta Institución del desarrollo del Programa de Banda Ancha 2005-2007, cuya finalidad es permitir a los habitantes del medio rural el acceso a Internet en condiciones suficientes de velocidad y calidad. La convocatoria pública del Programa indicado había tenido lugar mediante la aprobación de la Orden FOM/45/2005, de 20 de enero.

Con posterioridad a la remisión de la información proporcionada por la Administración autonómica, se procedió a la resolución de la convocatoria pública del Programa de Banda Ancha 2005-2007, con la aprobación de la Orden FOM/664/2005, de 17 de mayo.

A través del contenido de la respuesta a la Pregunta Escrita nº 3420-II, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 189, de 24 de septiembre de 2005, hemos tenido conocimiento de que la oferta del adjudicatario final de la convocatoria indicada ofrece, con carácter general, una cobertura del 91,6 % de los habitantes de los núcleos o entidades de

PROCURADOR DEL COMÚN

población incluidos en la misma. Asimismo, la oferta elegida presenta una rápida implantación de infraestructuras y servicios de banda ancha.

A la vista del contenido del Programa citado, esta Procuraduría considera que la creación y desarrollo del mismo es adecuada al fin perseguido de modernizar las infraestructuras de telecomunicaciones de los núcleos rurales de la Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de lo anterior, continuaremos interesados en conocer el grado de cumplimiento de los objetivos anunciados por la oferta adjudicataria de aquel Programa y, en consecuencia, el nivel de eficacia final del mismo.

CONDICIONES DE SEGURIDAD DE LA ESTACIÓN DE FERROCARRIL DE SAHAGÚN (LEÓN)

Esta Procuraduría tuvo conocimiento de la problemática existente en relación con las condiciones de seguridad de la estación de ferrocarril de la localidad de Sahagún, provincia de León. En efecto, la estación de ferrocarril citada, una de las más importantes en la provincia leonesa, considerando su tráfico ferroviario y el número de pasajeros que utilizan sus instalaciones, no contaba con un paso inferior que permitiera a los usuarios de la misma el cruce de las vías en condiciones de seguridad suficientes, circunstancia ésta que había provocado diversos accidentes.

A la vista de la situación señalada, esta Institución, dentro del ámbito de sus competencias, procedió a iniciar una actuación de oficio (**OF/62/05**) con la finalidad de conocer con exactitud las condiciones de seguridad de la estación de ferrocarril de la localidad de Sahagún, así como las actuaciones que hubieran sido adoptadas, o que estuviera previsto adoptar en un futuro próximo, con el objetivo de mejorar tales condiciones, actuaciones tales como la construcción de un paso subterráneo en la citada estación.

Con este fin, nos dirigimos en solicitud de la citada información a la Subdelegación del Gobierno en León (considerando el carácter estatal de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) y al Ayuntamiento de Sahagún.

En atención a nuestra petición de información, la Subdelegación del Gobierno de León puso de manifiesto a esta Procuraduría que ya se encontraba aprobada por la Dirección Corporativa de Seguridad en la Circulación del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) la construcción de un paso inferior en la citada estación para eliminar el riesgo en el cruce entre andenes. En concreto, se señalaba que la construcción del paso indicado se encontraba en su fase de redacción de proyecto.

A la vista de lo anterior, se procedió al archivo del expediente, por considerar que se estaban adoptando las medidas oportunas para mejorar las condiciones de seguridad de la

PROCURADOR DEL COMÚN

estación de ferrocarril en cuestión. Así se comunicó a la Subdelegación del Gobierno y al Ayuntamiento afectado, indicando también al primer organismo citado el deseo de esta Institución de que el paso inferior indicado fuera ejecutado en el plazo de tiempo más breve posible.

GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LOS MUNICIPIOS DE ASTORGA Y SAN ROMÁN DE LA VEGA (LEÓN)

Se iniciaron dos actuaciones de oficio, **OF/14/05** y **OF/15/05**, para conocer el sistema de gestión y tratamiento de residuos de los municipios de Astorga y de San Justo de la Vega (León), próximos al Centro de Tratamiento de Residuos Provincial.

El Ayuntamiento de San Justo de la Vega +informa que la gestión de estos residuos corresponde a la Mancomunidad de Municipios Vega de Tuerto y que ya se están llevando al centro gestor.

El Ayuntamiento de Astorga informa, sin embargo, que los residuos de la ciudad todavía no se depositan en el CTR provincial. Desde esta Procuraduría, se recomendó a este Ayuntamiento que agilizase los trámites administrativos para que se pudieran remitir estos residuos lo antes posible, como, por otro lado, viene sucediendo en la mayor parte de los municipios de la provincia de León.

El Ayuntamiento de Astorga no contestó a esta resolución.

SITUACIÓN DE LAS DEPURADORAS DE CASTILLA Y LEÓN

Se inició una Actuación de Oficio en el año 2004 **OF/76/04**, para conocer el grado de cumplimiento de las previsiones contempladas en el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana de Castilla y León. Por la Administración Autonómica se remitió copia del protocolo de colaboración suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 11 de abril de 1994. En dicho protocolo, se acordaba la financiación conjunta de las depuradoras, así como que algunas de ellas se construyesen por parte de la Administración del Estado.

Así, comprobamos que se han iniciado las obras de depuración en los municipios o aglomeraciones de más de 15.000 habitantes. Sin embargo, no todas las depuradoras se encuentran en funcionamiento en la fecha del Informe de la Administración.

Así, es inminente la puesta en funcionamiento de las depuradoras de Arenas de San Pedro (Ávila), Villablino (León) y Aguilar de Campoo (Palencia).

PROCURADOR DEL COMÚN

Se encuentran en construcción las de Medina de Pomar (Burgos), Ponferrada (León), Almazán (Soria), Benavente y Toro (Zamora) y Laguna de Duero (Valladolid).

Han sido adjudicadas las obras de construcción de las depuradoras de Navaluenga y El Tiemblo (Ávila) y se encuentran licitadas las de Tordesillas y Tudela de Duero (Valladolid).

Por otro lado, se van a ejecutar obras de ampliación de las depuradoras de Burgos y Briviesca.

Así, se acredita que, a pesar de que se han iniciado los trámites para la construcción de las depuradoras en estas localidades, no están todas en funcionamiento por lo que no se ha cumplido el plazo de 31 de diciembre de 2000 que establecía la Directiva 91/271/CEE.

Con respecto a los núcleos de población comprendida entre 2.000 a 15.000 habitantes, esta Procuraduría se congratula del esfuerzo que en estas localidades está haciendo la Administración autonómica y espera que se pueda cumplir el objetivo previsto de entrada en funcionamiento el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, no se aludía a la EDAR proyectada en la localidad leonesa de Bemibre, y que ya ha sido objeto de estudio independiente en el expediente **Q/1612/04**.

El problema, sin embargo, se mantiene, en general, en las localidades perteneciente a la Red de Espacios naturales de Castilla y León en las que, de acuerdo con el Decreto 151/1994 que preveía la construcción de un sistema de depuración de aguas residuales para *"conseguir una calidad excelente en los ríos y arroyos incluidos en el ámbito territorial de la Red de Espacios Naturales..."* el plazo expiraba el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, según el informe facilitado por la Administración autonómica, se encuentran en licitación las depuradoras de los Espacios Naturales de las Hoces del Duratón (Segovia), Las Batuecas (Salamanca), Ojo Guareña (Burgos), Cañón del Río Lobos-San Leonardo de Yagüe (Soria), Montaña Palentina y San Martín de Castañeda (Zamora).

Esta Procuraduría entiende que es preciso que se cumplan los plazos de ejecución del sistema de depuración de aguas residuales en los espacios naturales de Castilla y León, ya que la calidad de las aguas debe ser uno de los símbolos y referentes más representativos de estos espacios. Asimismo, sería necesario que se articulase por parte de la Administración autonómica un sistema de financiación del mantenimiento de las instalaciones de depuración con participación de ésta y de las Administraciones locales (Diputación Provincial y Ayuntamientos) mediante la firma del oportuno convenio de colaboración.

Por último, hemos de decir que también hemos observado el incumplimiento por parte de la Administración del Estado de los plazos de ejecución de las depuradoras que eran de su responsabilidad de acuerdo con el Protocolo de colaboración mencionado para el desarrollo del

PROCURADOR DEL COMÚN

Plan Regional de Saneamiento de Castilla y León, en lo que se refiere a las depuradoras de Navaluenga, El Tiemblo y Ponferrada, de lo cual dimos traslado al Ministerio de Medio Ambiente, como órgano competente de la Administración del Estado.

A la vista de lo expuesto,, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Que se tomen las medidas oportunas para acelerar la tramitación y ejecución de las obras de las depuradoras en aquellas aglomeraciones de más de 15.000 habitantes para que puedan entrar en funcionamiento lo antes posible ya que el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, que establecía que debían haber entrado en funcionamiento el 31 de diciembre de 2000.

Que se tomen las medidas pertinentes para acelerar la tramitación y ejecución de las obras de las depuradoras en los espacios naturales para que puedan entrar en funcionamiento en los plazos establecidos en el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, establecía como objetivo previsto la entrada en funcionamiento el 31 de diciembre de 2005”.

La Administración autonómica aceptó esta resolución e informó que las depuradoras de Arenas de San Pedro, Villablino y Aguilar de Campoo ya estaban en funcionamiento desde el año 2004 y que las de Tordesillas y Tudela de Duero comenzarán a funcionar a finales del 2005, y las de Almazán, Benavente, Toro y Medina de Pomar a principios del año 2006.

CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR EN MONTES Y VÍAS PECUARIAS

Esta Procuraduría inició una Actuación de Oficio **OF/77/04** para comprobar el grado de cumplimiento de lo previsto en el Decreto 4/1995, de 12 de enero y como continuación del expediente **OF/44/99**.

La Consejería de Medio Ambiente facilitó los datos provincializados de los caminos en donde se había prohibido la circulación de vehículos a motor de acuerdo con el art. 3 del Decreto 4/1995, si bien en algunas provincias existían prohibiciones por otros motivos:

| PROVINCIA | Nº DE CAMINOS |
|-----------|---------------|
| Ávila | 45 |
| Burgos | 50 |
| León | 0 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|------------|----|
| Palencia | 27 |
| Salamanca | 0 |
| Segovia | 21 |
| Soria | 6 |
| Valladolid | 39 |
| Zamora | 14 |

Comparándolo con un estudio anterior del año 1999, se observa un incremento muy sustancial de la limitación de circulación de vehículos a motor en las provincias de Ávila, Burgos, Segovia y Valladolid, mientras que en otras provincias como León y Salamanca, a pesar de contar con espacios naturales tan emblemáticos como el Parque Regional de Picos de Europa en León y los Parques Naturales de los Arribes del Duero y las Batuecas-Sierra de Francia en Salamanca, no existe ningún camino en el que se encuentre prohibida la circulación de vehículos a motor.

Con respecto al número de autorizaciones concedidas para realizar pruebas deportivas motorizadas en general son:

| PROVINCIA | AÑO 2003 | AÑO 2004 |
|------------|----------|----------|
| Ávila | 13 | 29 |
| Burgos | 8 | 7 |
| León | 9 | 7 |
| Palencia | 1 | 2 |
| Salamanca | 2 | 1 |
| Segovia | 6 | 8 |
| Soria | 15 | 20 |
| Valladolid | 5 | 4 |
| Zamora | 0 | 0 |

En este cuadro, destacan en pruebas autorizadas motorizadas las provincias de Soria y Ávila que suponen el 62% de las autorizadas en toda la Comunidad Autónoma de Castilla y León a pesar de ser dos de las menos pobladas.

En cambio, lógicamente, son menores en los espacios naturales, destacando, en este sentido, las provincias de Palencia y Ávila.

PROCURADOR DEL COMÚN

| PROVINCIA | AÑO 2003 | AÑO 2004 |
|------------|----------|----------|
| Ávila | 6 | 4 |
| Burgos | 0 | 0 |
| León | 0 | 0 |
| Palencia | 2 | 6 |
| Salamanca | 3 | 2 |
| Segovia | 0 | 0 |
| Soria | 0 | 0 |
| Valladolid | 0 | 0 |
| Zamora | 0 | 1 |

Asimismo, con respecto a los quads, la Administración autonómica nos indica que *“sólo se ha autorizado la circulación de quads en los alrededores del Parque Natural de las Batuecas en el año 2003, con un recorrido establecido con una serie de condiciones estrictas y con las pistas bordeando el Parque Natural. Por otra parte, hay que señalar que, en el mismo año 2003, se denegó una autorización para la utilización de quads en Gredos por considerarse que no cumplía con los criterios de conservación del Parque Regional, y otra más en Arribes del Duero fue denegada en 2003, por el mismo motivo”*.

Por último, la Consejería de Medio Ambiente facilita una estadística de los expedientes sancionadores incoados y tramitados en esta materia por incumplimiento del Decreto 4/1995 por el que se regula la circulación y práctica de vehículos a motor en montes y vías pecuarias.

| | | Nº de Denuncias | Nº de Exptes Tramitados | Nº de Exptes Resueltos | Nº de Exptes Resueltos de Sanción | Nº de Exptes Resueltos de Archivo |
|----------|------|-----------------|-------------------------|------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| ÁVILA | 2003 | 33 | 33 | 33 | 3 | 30 |
| | 2004 | 33 | 33 | 21 | 6 | 15 |
| BURGOS | 2003 | 10 | 10 | 10 | 10 | 0 |
| | 2004 | 13 | 13 | 2 | 2 | 0 |
| LEÓN | 2003 | 3 | 3 | 3 | 2 | 1 |
| | 2004 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PALENCIA | 2003 | 0 | 3 | 3 | 3 | 0 |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | | | | | | |
|------------|------|-----|-----|-----|----|----|
| | 2004 | 0 | 4 | 2 | 2 | 0 |
| SALAMANCA | 2003 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 2004 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| SEGOVIA | 2003 | 17 | 16 | 16 | 14 | 2 |
| | 2004 | 7 | 7 | 1 | 1 | 0 |
| SORIA | 2003 | 6 | 6 | 6 | 5 | 1 |
| | 2004 | 17 | 17 | 3 | 3 | 0 |
| VALLADOLID | 2003 | 4 | 2 | 2 | 2 | 0 |
| | 2004 | 10 | 7 | 2 | 1 | 1 |
| ZAMORA | 2003 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| | 2004 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 |
| TOTAL | | 160 | 161 | 106 | 55 | 51 |

En este caso, se ha observado un incremento de la actividad sancionadora con respecto a los datos de los años 1998 y 1999, aunque destaca el elevado número de expedientes sancionadores archivados en la provincia de Ávila (un 90% en el año 2003 y un 50% en el 2004), y el escaso número de expedientes sancionadores tramitados provincias como en León, Palencia, Salamanca y Zamora.

De acuerdo con todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Que se elabore por parte de la Consejería de Medio Ambiente un mapa regional de caminos prohibidos para la circulación de vehículos a motor con el fin de evitar daños a los espacios naturales, montes y vías pecuarias de nuestra Comunidad Autónoma, de conformidad con lo que establece el art. 3 del Decreto 4/1995, de 12 de enero, por el que se regula la circulación de vehículos a motor y la práctica de pruebas deportivas motorizadas en montes y vías pecuarias, y en los distintos Planes de Ordenación de Recursos Naturales de los espacios naturales de nuestra Comunidad.

Que la elaboración de dicho mapa sea sistemática evitando la existencia de provincias sin ningún camino prohibido como sucede en la actualidad en las provincias de León y Salamanca, a pesar de contar éstas con espacios naturales representativos como el Parque Regional de Picos de Europa y los Parques Naturales de las Arribes del Duero y las Batuecas-Sierra de Francia.

PROCURADOR DEL COMÚN

Que se dicten las instrucciones oportunas a los Agentes Medioambientales de Castilla y León para un mayor control de la circulación de vehículos a motor y de quads en los caminos que se encuentran en la actualidad prohibidos y en los pastizales y monte a través, con el fin de preservar los valores económicos y naturales de los montes, espacios naturales y vías pecuarias de nuestra Comunidad Autónoma”.

La Consejería de Medio Ambiente aceptó parcialmente esta resolución, entendiendo que sería muy complicado a corto plazo elaborar un mapa regional de caminos prohibidos, y que el mejor instrumento sería la elaboración de planes específicos de cada espacio natural.

DESEMBALSE EN EL PANTANO DE EL BURGUILLO (ÁVILA)

Se inició una actuación de oficio **OF/54/05** sobre el desembalse producido durante el verano en el embalse de El Burguillo en la provincia de Ávila que alarmó a las poblaciones ribereñas del Alberche y que pudo poner en peligro, dada la enorme sequía existente, el abastecimiento de agua potable a las localidades de Navaluenga, El Barraco, Cebreros y El Tiemblo.

Se solicitó información a la Confederación Hidrográfica del Tajo y a los Ayuntamientos afectados sobre esta cuestión. Así, comprobamos las graves discrepancias entre el organismo de cuenca y los municipios sobre los desembalses producidos y los problemas de abastecimiento de agua potable a los habitantes de dichas localidades; mientras que la Confederación Hidrográfica del Tajo entendía que el desembalse se ajusta a la legalidad vigente, los Alcaldes de los Ayuntamientos afectados, en cambio, no compartían la gestión efectuada por el organismo de cuenca, al calificar el estado del río como lamentable, y al estar el embalse de El Burguillo a un 15% de su capacidad.

Así, el Alcalde de El Tiemblo informaba que *“se ha producido un desembalse desproporcionado en comparación con cualquiera de los pantanos de la misma cuenca, pues cuando todos se encontraban por encima del 45%, en pleno verano, y en situación de reserva para abastecimiento de poblaciones, situación normal en épocas de sequía, el pantano de Burguillo, el más grande de la zona, el primero de la cabecera del Alberche, el que razonablemente debe mantener las reservas más importantes, incluso para Madrid, se encontraba vacío, por debajo del 20% de su capacidad”*. Este Ayuntamiento, junto con el de El Barraco, consideraba que la Confederación Hidrográfica del Tajo no había puesto restricciones, a pesar de la sequía existente, a la agricultura de regadío en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (el desembalse se había dirigido al cultivo de la alfalfa y el maíz en esa Comunidad) poniendo en peligro el consumo de agua potable en los municipios ribereños del Alberche. Asimismo, la Alcaldesa de Cebreros afirmaba que los desembalses producidos en el

PROCURADOR DEL COMÚN

pantano de El Burguillo desde primeros de enero *“han sido siempre muy superiores a las aportaciones que realizaba el río”*.

Sin embargo, la Confederación Hidrográfica del Tajo entendía que los desembalses se habían producido en cumplimiento de lo decidido en la última reunión de la Comisión de Desembalses de 12 de abril de 2005 con participación de los representantes de la Junta de Castilla y León, y que *“en los embalses de Burguillo y Charco del Cura se han previsto reservas suficientes para asegurar el abastecimiento de los núcleos de población ribereños citados en su escrito”*.

El RDLeg 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas se basa en el principio de la unidad de cuenca (art. 14), correspondiendo, en este caso la gestión a la Confederación Hidrográfica del Tajo (Ministerio de Medio Ambiente). Además, las competencias en materia de gestión de los pantanos corresponden a la Comisión de Desembalse según el art. 33 del citado texto legal corresponde a dicha comisión *“deliberar y formular propuestas al Presidente del organismo sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendidos los derechos concesionales de los distintos usuarios. Su composición y funcionamiento se regularán reglamentariamente atendiendo el criterio de representación adecuada de los intereses afectados”*.

Sin embargo, es preciso respetar los criterios de prioridad de los usos del agua que establece el art. 60 de la Ley de Aguas y que se ratifican en el art. 12 de la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 agosto de 1999 que determina el contenido normativo del Plan Hidrológico del Tajo: *“...las siguientes prioridades de usos, con las excepciones que puedan presentarse en algún sistema de explotación de recursos por su posterior análisis:*

1º. Abastecimiento de poblaciones, con los límites cuantitativos del artículo 8, que incluye la dotación necesaria para industrias de:

Poco consumo conectadas a la red municipal.

De gran consumo conectadas a la red municipal y sin suministro alternativo.

2º. Regadíos y usos agrarios.

3º. Usos industriales para producción de energía.

4º. Usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

5º. Acuicultura.

6º. Usos recreativos.

7º. Otros aprovechamientos.”

PROCURADOR DEL COMÚN

Por tanto, a juicio de esta Procuraduría, es cierto que es competencia de la Confederación Hidrográfica del Tajo la gestión de la cuenca y de los desembalses que se deban producir, como el del pantano de El Burguillo; pero, también, que este desembalse debe efectuarse priorizando el abastecimiento de agua potable a las poblaciones y con el criterio de calidad de la misma. Todos los Ayuntamientos consultados, con competencia en materia de abastecimiento de agua potable de acuerdo con el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases para el Régimen Local, coinciden en el hecho de que la calidad del agua potable es deficiente, y que la cantidad desembalsada no ha respetado el principio de proporcionalidad.

Por ello, aún reconociendo que nos hemos encontrado con el año hidrológico más seco desde 1947, sería conveniente que se tomaran las medidas pertinentes para evitar en sucesivos años molestias y perjuicios como los que están sufriendo los habitantes de las localidades abulenses de El Barraco, El Tiemblo, Cebreros y Navaluenga, con el consiguiente estudio y revisión de los usos y concesiones para priorizar así la calidad del abastecimiento de agua a las poblaciones mencionadas.

Por otro lado, se ha comprobado que no existe ninguna Oficina Periférica de la Confederación Hidrográfica del Tajo en la provincia de Ávila. Desde esta Institución, se consideró que debe estudiarse por parte del organismo de cuenca la apertura de alguna oficina periférica en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para así acercar dicha administración a los ciudadanos y facilitar la gestión administrativa de la cuenca.

En consecuencia se acordó dar traslado a la confederación hidrográfica del Tajo de las anteriores consideraciones, con el fin de tomar las medidas oportunas, para evitar situaciones como las que han padecido el pasado verano los habitantes de los municipios de El Barraco, El Tiemblo, Cebreros y Navaluenga.

FUNCIONAMIENTO DEL CAMPO DE TIRO DE EL TELENÓ (LEÓN)

Este año concluyó una Actuación de Oficio **OF/44/04** relativa a la problemática originada por el funcionamiento del Campo de Tiro de "El Teleno" situado en las inmediaciones de la ciudad de Astorga.

En principio, es cierto que tanto una posible decisión de desmantelamiento del Campo de Tiro (solicitada por algunos colectivos), como la gran mayoría de las medidas a adoptar para garantizar el correcto funcionamiento de aquél, competen a la Administración estatal, excluida de las competencias de esta Institución. Sin embargo, es preciso realizar una serie de consideraciones generales para poder delimitar mejor esta cuestión, ya que del resultado de la investigación practicada, se desprende la frecuencia con la cual se producen incidentes motivados por los ejercicios de tiro llevados a cabo en el Campo en cuestión.

PROCURADOR DEL COMÚN

Así, el propio Ministerio de Defensa hace referencia en su informe a tres incidentes de gran relevancia:

Año 1998.- Incendio en la Zona de Caída, que tras pasar el cortafuegos afectó al pinar de Tabuyo del Monte y Nogarejas, con una superficie afectada de 3000 ha aproximadamente (este incidente ha dado lugar a diversos procedimientos judiciales).

Año 2003.- Incendio que sale de la Zona de Caída afectando a 270 ha de monte bajo en la Zona de Pozos.

Año 2004.- Explosión prematura de un proyectil a 300m de altura.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente, en un informe remitido a esta Procuraduría con fecha 25 de octubre de 2004, señalaba que se estaban tramitando hasta cinco expedientes sancionadores por infracciones en materia de incendios forestales, presuntamente cometidas en los años 2003 y 2004, como consecuencia de ejercicios de tiro llevados a cabo en el Campo precitado.

Asimismo, recientemente los medios de comunicación se han hecho eco de un nuevo incendio originado en la zona en el mes de marzo de 2005.

La frecuencia con la cual se producen incidentes contrasta con una aparente descoordinación entre los diferentes organismos implicados, en relación con las actuaciones previas a los ejercicios de tiro y posteriores a los incidentes que se producen.

En este sentido, el Ministerio de Defensa puso de manifiesto a esta Institución que siempre que se realizan ejercicios de tiro, se comunica previamente su realización, especificando fecha y horario de los mismos, además de a la Junta de Castilla y León (Consejería de Medio Ambiente), al Ayuntamiento de Luyego de Somoza, a las Juntas Vecinales de los pueblos de la zona, a los Guardas forestales (Astorga y La Bañeza) y a los medios de comunicación social (prensa y radio).

Por el contrario, la Consejería de Medio Ambiente en un primer informe señaló que no existía una comunicación previa de las actividades que se desarrollan en el Campo de Tiro y Maniobras por parte de las autoridades militares.

Con posterioridad, en un segundo informe y tras haber sido puesta de manifiesto a la Administración autonómica la información obtenida del Ministerio de Defensa, aquella Consejería señaló que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León recibe un aviso previo de la realización de los ejercicios de tiro por parte de las autoridades militares, lo cual no significa que la Consejería tenga un conocimiento exacto del contenido de las prácticas o simulacros de ejercicios de tiro en lo que se refiere a su duración, intensidad, armamento utilizado, características explosivas de los proyectiles empleados o cantidad de personal que

PROCURADOR DEL COMÚN

realiza las prácticas, aspectos que por su carácter reservado no son comunicados por las autoridades militares, por lo que a veces es difícil evaluar la posible incidencia de estas prácticas desde el punto de vista de los incendios forestales.

En cuanto a las actuaciones a seguir en relación con las posibles incidencias que ocurren como consecuencia de las actividades que se desarrollan en el Campo de Tiro, nada se informa acerca de la existencia de algún tipo de previsión que coordine las actuaciones de las autoridades municipales, de la Administración autonómica y de las Entidades locales en estos supuestos.

A lo hasta aquí expresado cabe añadir que, según ha informado a esta Institución la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, el Campo de Maniobras y Tiro de "El Teleno", presenta una coincidencia parcial con la ZEPA denominada Montes Aquilanos, código ES4130022. Este área fue designada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León con fecha 31 de agosto de 2000, con una superficie total aproximada de 33.280 has. Continúa señalando la Administración autonómica que, en relación con la compatibilidad de los ejercicios de tiro y actividades llevadas a cabo en el Campo con la protección que debe ser garantizada en la ZEPA, no se han mantenido, hasta la fecha, contactos con el Ministerio de Defensa, centrándose los esfuerzos de la Consejería en cerrar definitivamente la Red de ZEPA de la Comunidad. Una vez finalizada esta fase, será con ocasión de la redacción del oportuno Plan de Gestión de la ZEPA "Montes Aquilanos" el momento de mantener las reuniones oportunas con el Ministerio de Defensa para garantizar la conservación de los valores que justificaron la propuesta de este lugar, que es el compromiso que se recoge en la "Directiva Aves".

La información que hasta aquí ha sido resumida en sus puntos más relevantes, refleja, de un lado, un gran número de incidentes (en especial, incendios) causados por los ejercicios de tiro realizados en el Campo de Tiro y Maniobras "El Teleno" y, de otro, una ausencia de coordinación suficiente entre las diferentes Administraciones públicas implicadas para minimizar las consecuencias de los mismos.

Como se ha señalado con anterioridad, no corresponde a esta Procuraduría, por su ámbito competencial, adoptar una postura acerca de la conflictividad generada por el funcionamiento del Campo de Tiro y de Maniobras "El Teleno" y de su mantenimiento o posible desmantelación.

Ahora bien, mientras se mantenga el funcionamiento del mismo, parece conveniente que se adopten las medidas oportunas para tratar de reducir los incidentes que se producen en aquél y de garantizar una reacción coordinada y eficaz de las Administraciones públicas implicadas una vez que aquéllos tengan lugar.

PROCURADOR DEL COMÚN

Para ello sería conveniente que Ministerio de Defensa, Administración Autonómica y entidades locales afectadas (tanto Ayuntamientos como Juntas Vecinales) adopten un instrumento de colaboración, en el marco de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cual se plasme un Protocolo de actuaciones en relación con las actividades que se desarrollan en el Campo de Tiro y Maniobras de "El Teleno".

En el mismo podrían constar las actividades que deben ser comunicadas con carácter previo a su desarrollo a la Administración autonómica y a las Entidades locales afectadas, la antelación de dicha comunicación, su contenido (tan amplia acerca de las características de las actividades a desarrollar y del número de personas que participen en las mismas como permita la normativa aplicable), las actuaciones coordinadas que deben adoptarse por todas las autoridades implicadas en el supuesto de que se produzca cualquier tipo de incidencia, así como cualquier otra previsión que pueda resultar adecuada al fin antes indicado.

Se trataría, en definitiva, de lograr que todas las Administraciones implicadas aunaran sus esfuerzos de forma coordinada para prevenir los incidentes en el funcionamiento del Campo de Tiro y de Maniobras de "El Teleno", así como para reducir en lo posible las consecuencias negativas para la zona y para sus habitantes de las actividades desarrolladas en aquél.

Por ello, se remitieron todas las actuaciones al Defensor del Pueblo, informándonos de la firma de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Consejería de Medio Ambiente, aunque sin la presencia de las Entidades Locales afectadas que, a nuestro juicio, también deberían ser partícipes, como máximas interesadas.

PATRIMONIO HISTÓRICO

La intervención de oficio del Procurador del Común desarrollada en el ámbito de la protección del patrimonio histórico de esta Comunidad Autónoma, se ha orientado hacia la supervisión de la función tuteladora de la administración para garantizar la conservación, protección y custodia de nuestros bienes culturales, de forma que en beneficio de su preservación y enriquecimiento, se aborde una eficaz política en defensa del patrimonio cultural.

Las actuaciones desarrolladas se han encauzado hacia los bienes identificados a continuación:

1. Casa de las Conchas (Salamanca)

Desde hace varios años, el Procurador del Común ha venido mostrando su preocupación ante la necesidad de encontrar alguna solución a la problemática derivada de la titularidad de la denominada "Casa de las Conchas" (Salamanca).

PROCURADOR DEL COMÚN

Dicha titularidad –por sorprendente que pueda parecer- la ostenta la Junta de Andalucía, si bien conlleva una carga consistente en la comisión de su uso al Ayuntamiento de Salamanca. A su vez, el Ayuntamiento ha transferido dicho uso al Estado.

En concreto, el Procurador del Común mantuvo conversaciones sobre la cuestión con el Presidente Chaves, con ocasión de unas Jornadas de Defensores del Pueblo celebradas en 1998 en Sevilla. Precisamente, en noviembre de ese año 1998, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una moción en el Senado solicitando la permuta del citado edificio con otro de titularidad estatal en la ciudad de Málaga.

El Procurador del Común volvió a retomar la cuestión con el Defensor del Pueblo Andaluz en las Jornadas de Coordinación celebradas en Santiago de Compostela en el año 2004. Ese mismo año se dirigió, también, al Presidente del Gobierno en relación con esta cuestión.

Con fecha 1 de abril de 2005 el Defensor del Pueblo Andaluz comunicó al Procurador del Común que, tras la conversación de ambos en Santiago de Compostela, decidió realizar gestiones ante el Presidente de la Junta de Andalucía en relación con la situación en la que se encuentra el inmueble denominado “Casa de las Conchas”.

Con fecha 13 de enero de 2006, el Defensor del Pueblo Andaluz dirige nuevo escrito a esta Institución en el que manifiesta que, el pasado 18 de julio de 2005, se firmó un Protocolo General de Colaboración Patrimonial entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía en el que recoge el compromiso de permutar el referido inmueble por el edificio de la antigua sede del Banco de España en Granada.

Asimismo, nos indica que, obtenida la autorización del Parlamento (que tuvo lugar mediante Ley de 22 de noviembre de 2005) y del Consejo de Gobierno, procederá la firma del Convenio, con efectos de escritura pública, entre la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía y el Ministerio de Economía y Hacienda.

2. Castillo de Arévalo (Ávila)

Bajo la protección de la declaración genérica del Decreto de 22 de abril de 1949, en relación con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que le confiere la consideración como Bien de Interés Cultural, el Castillo de Arévalo representa uno de los símbolos de la riqueza cultural de dicha localidad.

La necesidad de promover su conocimiento en el ámbito turístico llevó al Ayuntamiento de Arévalo a iniciar negociaciones con el Ministerio de Agricultura (Administración a la que corresponde su titularidad) para conseguir el acceso de los ciudadanos a este Castillo, sacándolo del olvido y convirtiéndolo en visitable.

PROCURADOR DEL COMÚN

Realizadas por esta Institución las gestiones de información oportunas con la citada Corporación para confirmar las noticias publicadas al respecto en los medios de comunicación de la citada provincia y comprobar el estado de tales negociaciones, pudo conocerse (junto a la futura realización de obras para dar mayor uso y valor a la fortaleza) el compromiso asumido por el citado Ministerio de proceder a su apertura, una vez adoptadas las correspondientes medidas de seguridad, para permitir que se convirtiera en visitable.

3. Castillo de Ponferrada (León)

La aparición de numerosa vegetación sobre los muros y torres del Castillo de los Templarios de Ponferrada, que junto al impacto visual que ocasionaba su crecimiento podía también afectar a su estado de conservación, motivó el inicio de una intervención de oficio por parte de esta Procuraduría.

Al hilo de las obras de rehabilitación que, al parecer, iban a ejecutarse en el citado Castillo, con los fondos procedentes de la subvención del Instrumento Financiero del Espacio Económico Europeo del periodo 1999-2003, se desarrollaron las correspondientes gestiones de información con el Ayuntamiento de Ponferrada sobre las actuaciones previstas para evitar la degradación visual y física del citado Bien de Interés Cultural.

Ello sirvió para conocer que el proyecto de restauración del Castillo (zona palacial y cinco cubos del recinto amurallado) abarcaba la eliminación de todo resto vegetal adherido a las fábricas.

4. Monasterio de San Andrés del Arroyo (Palencia)

El Monasterio de San Andrés del Arroyo, que alberga una comunidad religiosa cisterciense, fue declarado Monumento Histórico-Artístico con fecha 3 de junio de 1931, procediéndose posteriormente a la restauración de gran parte del conjunto por parte de la Dirección General de Bellas Artes.

La importancia artística de este Bien de Interés Cultural llevó a esta Institución a comprobar su estado de conservación, pudiendo apreciar la existencia de algunas zonas necesitadas de restauración. Tales como el acristalamiento de los arcos del atrio de la entrada principal, el cambio de cristales rotos e inadecuados en la sala capitular y en la galería superior de estilo renacentista-isabelino, la restauración del exterior de la cilla, muy deteriorada, y la reparación de dos pequeños tejados interiores para eliminar las goteras.

Trasladada dicha situación a la Consejería de Cultura y Turismo para conocer la posibilidad de adopción de medidas encaminadas a la conservación de las citadas zonas, se comunicó que, a través de la Dirección General de Patrimonio y Bienes Culturales, se estaba

desarrollando un proyecto de restauración para abordar los problemas más urgentes detectados en el Monasterio, planteándose la necesidad de intervenir en tres ámbitos diferenciados del edificio, delimitándose, así, la actuación a la restauración de la nave de la iglesia, atrio de entrada y cilla.

5. Villa Romana de La Olmeda (Palencia)

La Villa Romana de La Olmeda, ubicada en el término municipal de Pedrosa de la Vega (Palencia), se trata de una de las grandes joyas arqueológicas del siglo IV de esta Comunidad Autónoma.

En la visita realizada por el Procurador del Común a esta zona arqueológica (en la que se contó con la presencia del propio descubridor, quien la cedió gratuitamente a la Diputación Provincial de Palencia para su gestión y promoción) se pudo admirar la importante variedad de mosaicos que cubren la mayor parte de la Villa, que por su extraordinario valor merecen de una especial protección frente al posible expolio o desaparición.

Interesaba, por este motivo, conocer a esta Institución si esta Villa cuenta con la necesaria vigilancia para evitar su exposición a robos o saqueos.

Solicitada al respecto información a la referida Diputación Provincial, se comunicó que el citado recinto disponía de las medidas de seguridad necesarias para evitar expolios o deterioros. Pese a todo, al término de la temporada estival 2005 se procedería al cierre de las instalaciones para efectuar trabajos de remodelación de todo el conjunto y ejecución de un nuevo proyecto, a través del cual se introducirían nuevos medios técnicos para el aseguramiento de toda la Villa.

6. Muralla de Miranda del Castañar (Salamanca)

Esta Institución tuvo conocimiento de las obras de rehabilitación previstas en la Muralla medieval de Miranda del Castañar, contando el proyecto elaborado con la financiación de la Junta de Castilla y León.

El Plan Director presentaba, de forma pormenorizada, una valoración del estado de los diferentes tramos de la muralla, programando en un plazo de ocho años las actuaciones necesarias para su restauración y puesta en valor.

El Ayuntamiento de la citada localidad, sin embargo, consideraba necesario llevar a cabo con carácter de urgencia una intervención sobre dos tramos de la Muralla que presentaban serios riesgos de derrumbamiento.

Tal necesidad fue, asimismo, observada por la Consejería de Cultura y Turismo. Efectivamente, en el curso de la intervención desarrollada al respecto por esta Institución con

PROCURADOR DEL COMÚN

dicho organismo, se constató que había procedido a la aprobación de un proyecto sobre los tramos más afectados de la muralla, dando inicio, tras la correspondiente licitación y contratación de la obra, a la ejecución de esta fase de la restauración.

7. Palacio de Orellana (Salamanca)

Con ocasión de la actuación de oficio que esta Procuraduría desarrolló durante el ejercicio 2000 como consecuencia del estado de abandono y deterioro del Palacio de Orellana, situado en Salamanca y declarado Bien de Interés Cultural con la categoría de Monumento por Decreto 56/2000, de 16 de marzo, de la Junta de Castilla y León, la entonces Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural comunicó que, en el supuesto de que el titular del citado inmueble desatendiera su responsabilidad legal derivada del deber de conservación, dicha Administración estudiaría la adopción de las medidas legales que el ordenamiento jurídico establece para este tipo de infracciones.

Con la finalidad de conocer las actuaciones concretas desarrolladas para la protección de dicho monumento, durante el año 2005 se iniciaron de oficio nuevas gestiones con la Consejería de Cultura y Turismo sobre la intervención realizada al respecto por parte de esa Administración Autonómica.

Se pudo, así, constatar que, tras emitirse el correspondiente informe técnico, se había requerido al propietario del inmueble para que elaborara un proyecto en el que se contemplaran las obras recomendadas en dicho informe. Proyecto que fue realizado y autorizado por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Salamanca.

Ante la aparente paralización de las obras autorizadas, se acordó requerir nuevamente al propietario para su continuación inmediata, con la obligación de finalizarlas en el plazo improrrogable de seis meses. La reanudación ordenada fue efectivamente cumplida por el titular del Monumento.

8. Castillo de Castrotafe (Zamora)

La titularidad del conjunto de las ruinas del Castillo, Muralla y Ermita situadas en el término municipal de San Cebrián de Castro (Zamora), denominado "Despoblado de Castrotafe", corresponde a la Diputación Provincial de Zamora en virtud de cesión gratuita del Estado otorgada en escritura pública de fecha 5 de noviembre de 1976, con el fin de atender a su conservación.

Declarado Monumento Nacional Histórico-Artístico por Decreto de 3 de junio de 1931 y considerado como Bien de Interés Cultural conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, se encuentra

PROCURADOR DEL COMÚN

amparado por el mayor nivel de protección establecido en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Y, asimismo, bajo la tutela del Decreto de 22 de abril de 1949, sobre los Castillos de España, que permite su asimilación a los bienes declarados de interés cultural a los efectos de la aplicación de la citada protección reforzada.

Estando las citadas ruinas, de este modo, protegidas formalmente por el régimen jurídico establecido en las citadas normas, deben ser conservadas y custodiadas debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, deterioro o destrucción.

El deber de conservación y mantenimiento de los bienes integrantes del patrimonio cultural de esta Comunidad Autónoma, compete a sus propietarios, poseedores o demás titulares de derechos reales sobre los mismos. Pero el importante proceso de degradación al que están sometidos algunos de ellos, impide a sus titulares hacer frente a los gravosos costes que puede llegar a implicar el adecuado cumplimiento de aquella obligación.

De ahí que como garantía de la debida observancia del deber de conservación que corresponde a los titulares de derechos sobre bienes del patrimonio histórico, la citada Ley 12/2002, en aquellos supuestos en los que éstos han sido declarados de interés cultural, contempla la puesta en acción de una serie de medidas. Entre ellas, la realización directa por parte de la administración competente en materia de protección del patrimonio histórico de las correspondientes obras de restauración.

Este tipo de acción directa de la administración autonómica (financiando la totalidad o parte de la intervención) en la tutela del citado deber de conservación, quedó materializada sobre este BIC a través de la aprobación por parte de la Junta de Castilla y León de un Plan Director del Conjunto Amurallado y del Castillo de Castrotorafe para la restauración y consolidación de las mencionadas ruinas.

Las obras contratadas dentro del proyecto denominado "Obras urgentes de consolidación del Castillo de Castrotorafe", tenían como objetivo consolidar la torre del frente sur del Castillo y el cubo de la barrera artillera, junto con el desescombro y excavación de las áreas anexas.

Ahora bien, esta intervención directa asumida por la administración autonómica para la consolidación de dos de las piezas más singulares del conjunto, y que había supuesto una importante revalorización del inmueble, no eximía a su titular de la obligación de culminar la ejecución total de su restauración (a través de los correspondientes proyectos de actuación) no incluida en el referido Plan Director.

No obstante, en el ámbito de este régimen reforzado de protección, la Consejería de Cultura y Turismo (en el curso de las gestiones desarrolladas por esta Institución con dicha

PROCURADOR DEL COMÚN

Administración) manifestó su disposición a colaborar en cualquier iniciativa destinada a la protección y restauración de este Monumento.

Aceptada, también, por la Diputación Provincial de Zamora la colaboración de otras administraciones para la continuación del desarrollo del citado Plan Director, parecía apropiado considerar la conveniencia de alcanzar tal cooperación como garantía de la conservación del BIC en cuestión.

Para ello, el Plan PAHÍS 2004-2012, del Patrimonio Histórico de Castilla y León, aprobado por Acuerdo 37/2005, de 31 de marzo, de la Junta de Castilla y León, con el objetivo de proteger y conservar activamente el patrimonio histórico de esta Comunidad Autónoma, prevé como plan básico el denominado "Plan de Concertación", dirigido, entre otros fines, a establecer e impulsar cauces de cooperación entre la Junta de Castilla y León y otras administraciones públicas, entidades y propietarios o titulares para conservar y restaurar el patrimonio cultural. Estableciéndose, así, un conjunto de acciones para el desarrollo de los objetivos fijados en el mismo, entre los que destacan los convenios de colaboración y programas de actuación conjunta con otras administraciones públicas para la intervención en bienes integrantes del patrimonio histórico.

Esta posibilidad de actuación cofinanciada entre administraciones en materia de restauración sobre nuestros bienes culturales, permitió que esta Procuraduría formulara a la Diputación Provincial de Zamora la siguiente resolución:

"Que en cumplimiento de la obligación de conservación que corresponde a esa Diputación Provincial, en virtud de su titularidad, sobre el denominado "Despoblado de Castrotorafe", declarado Monumento Nacional Histórico-Artístico, se inicien las negociaciones o trámites oportunos con el órgano competente de la Junta de Castilla y León para la suscripción de un convenio de colaboración o la aprobación de un programa de actuación conjunta, que tenga como objetivo la conservación y restauración de este Bien de Interés Cultural, completando, de este modo, el desarrollo del Plan Director iniciado, como acción directa, por la Administración autonómica en el ámbito del régimen de máxima protección que ampara al citado BIC".

Al cierre de este informe se está a la espera de conocer la postura administrativa frente a esta resolución.

9. Robos en el Patrimonio Histórico

En el informe correspondiente al pasado ejercicio se daba cuenta de la resolución formulada por el Procurador del Común a la Consejería de Cultura y Turismo para frenar el

PROCURADOR DEL COMÚN

creciente avance del proceso de expolio que sufre nuestra riqueza patrimonial a través de medidas de protección dirigidas a una eficaz salvaguarda.

Concretamente, se estimó oportuno trasladar a dicha Administración la conveniencia de estudiar la posibilidad de abordar en el Plan de Intervención de los Bienes Culturales de Castilla y León (que iba a ser aprobado para el periodo 2004-2012), la protección del patrimonio cultural de esta Comunidad frente al saqueo de los expoliadores, garantizando, en colaboración o coordinación con la administración central, local, iglesia, colectivos y particulares implicados, su seguridad efectiva.

Pues bien, compartiendo la misma preocupación y motivación manifestada por esta Institución, dicha Consejería, en el ejercicio 2005, comunicó la aceptación de dicha resolución, de forma que en la propuesta de dicho Plan de Intervención se incluiría un apartado dedicado a la protección del patrimonio de nuestra Comunidad.

Efectivamente, en el Plan PAHÍS 2004-2012, del Patrimonio Histórico de Castilla y León, aprobado por Acuerdo 37/2005, de 31 de marzo, de la Junta de Castilla y León, se ha incluido entre los objetivos del Plan básico de protección, la adopción de medidas y acciones preventivas y cautelares para evitar el expolio de bienes patrimoniales o su abandono. Contemplándose, así, medidas de protección, de seguridad y prevención contra el expolio, como la mejora de las condiciones de seguridad mediante la redacción de planes específicos de protección para bienes del patrimonio histórico de especial interés en colaboración con sus titulares y el establecimiento de convenios o protocolos de actuación con instituciones judiciales y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de cara a propiciar mayor eficacia en la mutua colaboración existente.

LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN

Esta Procuraduría, sensible a la alarma social creada por las líneas de alta tensión y a la vista de las quejas que se vienen presentando por los ciudadanos, ha optado, una vez más, por iniciar una actuación de oficio, con el número de expediente **OF/108-04**, en este caso con relación a la línea de enlace y transporte Lada-La Robla, que discurre por el casco urbano de Villamanín (León).

Esta actuación de oficio dimana de otra tramitada en el año 1998 (**OF/28-98**), en la que pudo constatarse que la cuestión de fondo que impedía la solución del problema, era la falta de presupuesto necesario del Ayuntamiento para costear la variación del trazado.

Con relación a la actuación de oficio abierta en estos momentos, se ha pedido información, tanto al Ayuntamiento de Villamanín (sobre el estado actual de la línea y si la

PROCURADOR DEL COMÚN

Corporación había solicitado algún tipo de ayuda económica a alguna Administración pública, con el fin de proceder a financiar el trazado o soterramiento de la línea a su paso por Villamanín) como a la Consejería de Economía y Empleo (sobre los efectos de la Resolución de la Comisión de Industria, Comercio y Turismo, de 10 de junio de 1998, para que "las Cortes de Castilla y León insten a la Junta de Castilla y León a que, en colaboración con el Ayuntamiento de Villamanín, inicien un proceso de negociación con la Compañía Red Eléctrica Española, para llegar a un acuerdo mutuo o a la firma de un Convenio para el desvío de la línea de alta tensión por fuera del casco urbano" *BOCCYL* de 20-6-1988).

Habiendo sido atendidas dichas peticiones de información, por parte del Ayuntamiento de Villamanín se ha informado que el principal problema que existe para que se produzca el desvío de la línea de alta tensión que cruza su casco urbano, es el presupuesto que ha presentado a tal fin Red Eléctrica, al que no puede hacer frente. Por su parte, la Consejería de Economía y Empleo ha informado en el sentido de que Red Eléctrica se encuentra pendiente de la aceptación por parte del Ayuntamiento del coste de la variante, que hasta el 31 de diciembre de 1998, era de 64.569.558 ptas. (388.070,85 €) más IVA.

Pues bien, teniendo en cuenta la información remitida por la Consejería, de nuevo hemos instado a la misma, mediante escrito de 20-01-06 a que nos remita un informe sobre las medidas de colaboración entre las administraciones implicadas para realizar el desvío de la línea de alta tensión; o, en su caso, sobre las que se tenga pensado adoptar; o sobre las posibilidades que existan para que esa colaboración se materialice, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Villamanín parece no poder asumir, por sí mismo, el coste del desvío de la línea de alta tensión.

En estos momentos, nos encontramos a la espera de recibir dicha información.

MENORES

Esta Institución, en el ejercicio de la función que tiene encomendada por su Ley reguladora, presta especial atención a aquellos colectivos especialmente vulnerables, entre ellos las personas menores de edad.

Se han desarrollado, en este ámbito, las siguientes intervenciones de oficio:

1. Protección de la infancia en los supuestos de ruptura familiar

En el ámbito de la defensa de los derechos de la infancia en los casos de crisis matrimoniales o de ruptura de las parejas no casadas con hijos menores de edad, así como en los supuestos en los que la administración los ha separado de sus progenitores o familias de origen en ejercicio de su función protectora, se han abordado los siguientes aspectos:

1.1. Mediación familiar

Constituye un derecho básico de los hijos menores, incluso en los supuestos de crisis matrimonial o de ruptura de la pareja, mantener la relación y los contactos periódicos con ambos progenitores y sus parientes o allegados más próximos, con una única salvedad, que dicha relación sea contraria a los intereses del menor como consecuencia de las circunstancias concurrentes en el caso concreto.

Pese a que la familia constituye una institución básica en nuestra sociedad, no supone ninguna novedad el hecho de que en los últimos tiempos se ha producido un incremento notable de las crisis matrimoniales o rupturas de pareja, provocando situaciones de enorme conflictividad en las que se ven implicados y afectados tanto los padres como sus hijos.

En concreto, los hijos menores de edad pueden sufrir y de hecho sufren de forma directa las consecuencias derivadas de la “lucha” entablada por sus padres, razón por la que parece conveniente establecer mecanismos que permitan apaciguar el conflicto y atemperar las consecuencias o efectos negativos que del mismo pueden derivar para los niños.

Pues bien, contemplada en la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, la posibilidad de que las partes, en el curso de las actuaciones judiciales, puedan pedir su suspensión para acudir a la mediación familiar con la finalidad de intentar alcanzar una solución consensuada en los temas en litigio (nueva regla 7ª del art. 770 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), la Disposición Final Tercera establece que el Gobierno debe remitir a las Cortes un Proyecto de Ley sobre mediación basada en los principios establecidos en las disposiciones de la Unión Europea, y en todo caso en los de voluntariedad, imparcialidad, neutralidad y confidencialidad y en el respeto a los servicios de mediación creados por las Comunidades Autónomas.

El legislador considera positivo el recurso a la mediación como mecanismo de pacificación de conflictos en los supuestos de crisis matrimoniales, al contemplar la posibilidad de solicitar la suspensión del curso de las actuaciones judiciales para acudir a un proceso de mediación.

A la mediación familiar hizo referencia el Defensor del Pueblo en una resolución dirigida al Ministerio de Justicia, en diciembre de 2004, recomendándole que aprovechando la reciente iniciativa presentada en el Parlamento para reformar determinados aspectos del derecho de familia (probablemente la reforma que finalmente se abordó en materia de separación y divorcio), se introdujesen las previsiones legales oportunas para establecer una normativa básica mínima que sirviera para homogeneizar y al mismo tiempo regular todas aquellas materias que afectasen a la mediación familiar y los puntos de encuentro.

PROCURADOR DEL COMÚN

De igual forma, esa Institución recomendó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León la aprobación de la correspondiente Ley de mediación familiar en la que se determinaran cuáles iban a ser las características de los procesos de mediación, requisitos para acceder a los mismos, cualificación profesional de las personas que intervienen como mediadores y materias susceptibles de ser tratadas a través de la mediación.

También esta Procuraduría consideró oportuno, y así se recomendó a la Administración autonómica en el año 2001, la necesidad de proceder a la regulación del instrumento de la mediación familiar en Castilla y León, como medio para solucionar los conflictos que pueden surgir en aquellos supuestos de ruptura matrimonial o de pareja, orientado hacia la protección de la familia y, particularmente, de los menores.

Pero pese a dichas recomendaciones y a la circunstancia de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León había aprobado, en su reunión de 23 de diciembre de 2004, el Proyecto de Ley de mediación familiar en Castilla y León, dicha Ley no ha sido aprobada hasta el momento (se encuentra en tramitación en las Cortes de Castilla y León) y, en consecuencia, se carece en esta Comunidad Autónoma de una normativa específica dirigida a regular dicho instrumento como un mecanismo que permitiría solventar o disminuir los conflictos familiares, especialmente en los supuestos de crisis matrimoniales o de ruptura de parejas de hecho.

La mediación, como mecanismo de solución de controversias o conflictos al margen de los Juzgados, goza de larga tradición en los países anglosajones y ha merecido la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa que en su Recomendación de 21 de enero de 1998 R(98), reconociendo el número creciente de litigios familiares, particularmente los que resultan de una separación o de un divorcio y observando las consecuencias perjudiciales de los conflictos para las familias y el elevado coste social y económico para los Estados, recomienda a los gobiernos de los Estados Miembros, instituir o promover la mediación familiar o, llegado el caso, reforzar la existente.

En dicha Recomendación se considera, en concreto, que la mediación puede: a) mejorar la comunicación entre los miembros de la familia; b) reducir los conflictos entre las partes en litigio; c) dar lugar a acuerdos amistosos; d) asegurar el mantenimiento de relaciones personales entre los padres y los hijos; e) disminuir los costes económicos y sociales de la separación y el divorcio para las partes y los Estados; y f) reducir el tiempo necesario para la solución de conflictos.

En definitiva, el recurso a la mediación puede servir para disminuir los conflictos o su intensidad, facilitando la comunicación de la familia y evitando el uso de los menores en ese

PROCURADOR DEL COMÚN

conflicto, favoreciendo acuerdos que tiendan a asegurar el mantenimiento de las relaciones entre padres e hijos.

De ahí que esta Procuraduría considere deseable que en esta Comunidad Autónoma se apruebe y entre en vigor cuanto antes la normativa reguladora de dicho mecanismo.

1.2. Puntos de encuentro familiar

También se ha analizado la situación de los denominados Puntos de Encuentro Familiar (PEF), que en los últimos tiempos son utilizados para la ejecución o desarrollo del régimen de visitas una vez fijado éste. En concreto el primer servicio de estas características se inauguró, al parecer, en Valladolid en 1994, extendiéndose después a otras provincias.

Es evidente que si el régimen de visitas fijado (tras un proceso de mediación o sin ella) no se cumple o no existen mecanismos tendentes a facilitar su ejecución en los supuestos, frecuentes en la práctica, en los que los progenitores obstaculizan su cumplimiento y utilizan a los menores en la lucha que mantienen entre ellos, éstos se verán directamente afectados y no será efectivo su derecho a relacionarse con ambos progenitores. De hecho, en ocasiones, para el cumplimiento de dicho régimen ha sido preciso recurrir, lamentablemente, a la intervención de la policía o la guardia civil a la hora de efectuar los intercambios, lo que no favorece en absoluto la normalidad en la vida del menor y puede provocar incluso el rechazo de éste a acudir con el progenitor no custodio.

Además, en los supuestos de menores sujetos a la acción protectora de la administración pública, en los que no se produce una ruptura total con la familia de origen, se hace precisa la existencia de un recurso social que facilite o permita la relación de dicho menor con la misma.

Los Puntos de Encuentro Familiar han merecido la atención del Congreso de los Diputados, cuya Comisión de Política Social y Económica, en su sesión del día 20 de junio de 2001, aprobó una Proposición no de Ley sobre medidas a impulsar a fin de promover el desarrollo de los mismos.

Es más, desde 2001, en el marco de los programas de apoyo a familias en situaciones especiales, que se articulan a través de convenios de colaboración anuales entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas, se ha previsto la posibilidad de cofinanciar la creación de PEF. También se ha previsto, en la convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF para fines sociales, la posibilidad de subvencionar servicios de orientación, mediación familiar y PEF gestionados por entidades privadas sin ánimo de lucro. Además la promoción y desarrollo de los PEF se

PROCURADOR DEL COMÚN

incluyó de forma expresa en el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004 y en el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Junta de Castilla y León a través de una Asociación sin ánimo de lucro, y en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los Ayuntamientos de las capitales de provincia de la comunidad y algunas Diputaciones, ha puesto en funcionamiento Puntos de Encuentro en Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, aunque se pretende extender o ampliar dicha red a otros municipios de más 20.000 habitantes de Castilla y León.

Los PEF, carentes de regulación en nuestra Comunidad Autónoma, son normalmente utilizados por los propios órganos judiciales para facilitar el cumplimiento del régimen de visitas establecido en sus resoluciones cuando la mala relación de los progenitores impide que el intercambio de los menores se produzca en el domicilio de cualquiera de ellos. Además, constituyen un mecanismo adecuado en aquellos supuestos en los que el progenitor no custodio carece de domicilio en el lugar en el que reside el menor o, en función de las circunstancias del caso, se ha establecido un sistema o régimen de visitas tuteladas, o se han producido supuestos de separación temporal de los menores de sus padres biológicos (acogimiento familiar, etc.).

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pese a su falta de regulación, los PEF existen y funcionan desde hace varios años y, de hecho, la propia Administración autonómica y en concreto la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades colabora en su financiación.

Además, en el Plan Estratégico de Acción Social de Castilla y León, aprobado por el Decreto 56/2005, de 14 de julio, se prevé potenciar la creación de puntos de encuentro con el fin de facilitar las visitas de los niños acogidos con su familia de origen. De igual forma, en el Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer en Castilla y León, aprobado por Decreto 29/2002, de 21 de febrero, se prevé el apoyo a los Puntos de Encuentro como recurso que previene situaciones de violencia por causa de la atención a los hijos, en parejas en proceso de separación.

Esa potenciación, fomento y apoyo de los PEF debe tender a la creación de una red de servicios cuya distribución territorial permita el acceso a los mismos, en condiciones de igualdad, de todos los ciudadanos en Castilla y León, tal y como también ha recomendado el Síndic de Greuges de Valencia en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma.

Ahora bien, la creación y funcionamiento de los citados PEF ha provocado diversas reclamaciones derivadas de las quejas de sus usuarios (aludidas en el apartado 1.2.3.1. del Área I de este Informe).

PROCURADOR DEL COMÚN

Teniendo en cuenta que la realidad y la práctica han ido por delante de las previsiones normativas y que, acaso, algunas de las deficiencias podrían verse solventadas con una adecuada regulación, esta Institución consideró necesario abordar con rapidez la misma, lo que, además favorecería la efectividad del derecho de los menores a relacionarse con sus progenitores.

El propio Defensor del Pueblo se dirigió en su día a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades recomendando, entre otros extremos, que se elaborara la correspondiente Ley en la que se recogieran todos los aspectos que afectan a este servicio.

En respuesta a dicha recomendación, se comunicó al Defensor del Pueblo que a lo largo del año 2005 se tramitaría el Proyecto de Ley de Apoyo a la Familia en el que se incluirían los Puntos de Encuentro como recurso dirigido a la atención familiar. Hasta el momento, sin embargo, no se ha aprobado una normativa en relación con dicha cuestión.

Teniendo en cuenta, por lo tanto, la utilidad y la necesidad de este recurso, el hecho de que favorezca la efectividad del derecho de los menores a relacionarse con sus padres, parientes y allegados y la circunstancia de que, aún careciendo de regulación específica, en la práctica son recursos o servicios utilizados, en cuya financiación colabora la administración autonómica, es clara la procedencia de abordar de manera inmediata su regulación.

De ahí que esta Procuraduría haya insistido en la recomendación dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades por el Defensor del Pueblo para que se abordara dicha regulación, como ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas (Como en el Principado de Asturias, con el Decreto 93/2005, de 2 de septiembre, de los Puntos de Encuentro Familiar).

Además, en la normativa a elaborar deben regularse los objetivos y las funciones de los Puntos de Encuentro, su ámbito de actuación, las condiciones materiales y de funcionamiento de los mismos, sus posibles usuarios así como sus derechos y deberes, el régimen de autorización y control e inspección al que deben quedar sometidos y el personal con que deben contar así como su cualificación profesional (en términos similares se pronuncia el Síndic de Greuges de Valencia al considerar necesaria la regulación de los objetivos y actividades de los PEF; la composición de los mismos, determinando la formación exigida a sus miembros; la tipología de usuarios y sus derechos y obligaciones; los modos de alta y baja, ..., y, finalmente, las condiciones estructurales).

Atendiendo a la obligación de los poderes públicos de hacer efectivo el derecho de los menores a mantener las relaciones y contactos periódicos con sus progenitores, parientes y allegados, esta Institución, siguiendo la recomendación formulada en su día por el Defensor del Pueblo, formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

"1.- Que por parte de esa Administración se proceda, de forma inmediata y con la máxima celeridad posible, a elaborar la normativa reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar, de forma autónoma o en el marco de la Ley de Apoyo a la Familia cuya tramitación estaba prevista a lo largo del presente año 2005.

2.- Que en todo caso, en dicha regulación se aborden, entre otros extremos, los objetivos y las funciones de los Puntos de Encuentro, su ámbito de actuación, las condiciones materiales y de funcionamiento de los mismos, sus posibles usuarios así como sus derechos y deberes, el régimen de autorización y control e inspección al que deben quedar sometidos, el personal con que deben contar y su cualificación profesional, etc.

3.- Que se potencie la creación de una red suficiente de Puntos de Encuentro que permita el acceso de todos los ciudadanos en Castilla y León en condiciones de igualdad, tal y como recomendaba el Síndic de Greuges de Valencia en una resolución sobre los Puntos de Encuentro Familiar."

Al cierre de este informe se está a la espera de contestación sobre la postura adoptada con relación a dicha resolución.

2. Protección del honor y la intimidad

Debe hacerse una breve referencia a la actuación desarrollada en relación con unos hechos, publicados en la prensa escrita, en los que se habían visto implicados alumnos de un Instituto de Educación Secundaria de Zamora. Concretamente, un reducido grupo de jóvenes utilizaba las cámaras de sus teléfonos móviles para grabar escenas comprometidas de sus compañeras. Al parecer, las imágenes tomadas con los aparatos de telefonía móvil se facilitaban a amigos y conocidos previo pago de una pequeña cantidad.

La Junta de Castilla y León, según las mismas informaciones, se había inhibido del caso dado que tanto la toma como la venta de las imágenes de contenido sexual se hacía fuera del recinto escolar. El responsable del centro escolar, no obstante, había acudido de inmediato al Juzgado, tras conocer los hechos relatados.

Aun cuando se seguían diligencias de investigación por parte de la Fiscalía de Menores de Zamora, dadas las funciones atribuidas al Procurador del Común y, sobre todo, teniendo en cuenta la especial atención que merecen determinados colectivos precisados de una especial protección, entre ellos los menores de edad, se realizaron las oportunas gestiones de información con la Consejería de Educación con el fin de conocer la realidad de los hechos señalados.

PROCURADOR DEL COMÚN

Dicha Administración confirmó que la toma de fotografías y su distribución se había realizado fuera del centro escolar, por lo que, en virtud de indicación de la Fiscalía de Menores, no se había realizado actuación alguna al respecto.

PERSONAS CON DISCAPACIDADES**1. Barreras arquitectónicas****1.1. Ayuntamiento de Torrecaballeros**

S procedió a la apertura del expediente **OF/40/05** cuando tuvimos ocasión de conocer la falta de accesibilidad arquitectónica de la Casa Consistorial de Torrecaballeros (Segovia).

Ante dicha circunstancia solicitamos que nos fueran dados a conocer algunos datos que nos permitieran determinar la actuación de la Institución en este sentido, en relación con la aplicabilidad del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, ya que dicho Decreto entró en vigor el 1 de diciembre de 2001.

Por otro lado, la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, la cual entró en vigor el 1 de octubre de 1998, establece en sus Disposiciones Finales 1ª y 2ª que: "Los municipios que posean algún tipo de normativa u ordenanza municipal reguladora del objeto de esta Ley, deberán acomodar sus contenidos a los de ésta, en el plazo de dos años. Y que las Administraciones Públicas de Castilla y León establecerán, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, los planes de adaptación y supresión de barreras".

El informe de la Administración aludió escuetamente a las características del edificio en su interior, así como a las actuaciones más recientes en dicho sentido y perspectivas más inmediatas.

Se refería el ayuntamiento a que el edificio municipal está construido en el año.990 y a que dispone de los accesos y de los aseos normales, no adaptados a la Ley citada, si bien figura entre las prioridades municipales remodelar dicho edificio, en cuyo momento se llevarán a cabo las obras necesarias para la adaptación a la Ley 3/98 de 24 de junio.

1.2. Escuela de Educación Infantil de Torrecaballeros

La existencia de barreras arquitectónicas en la entrada principal de la Escuela de Educación Infantil y Primaria de la localidad de Torrecaballeros (Segovia), C/ Eras, s/n, dio lugar a la actuación de oficio registrada con el número **OF/41/05**.

PROCURADOR DEL COMÚN

Como en otros supuestos, esta actuación estuvo motivada por la necesidad de que los centros escolares cuenten con las condiciones necesarias para que ningún alumno sufra dificultades para acceder por sí mismo a las clases, al resto de actividades académicas y a la vida del centro en general.

Con la finalidad de obtener información sobre el alcance de la problemática descrita, fue preguntada la Administración educativa sobre las condiciones arquitectónicas del centro escolar a que nos referimos, así como sobre su inclusión en la programación de inversiones en edificios escolares.

A la vista de lo informado, decidimos trasladar a la Consejería de Educación la preocupación causada por las noticias sobre las condiciones de accesibilidad del centro escolar a que nos referimos. Ya que la situación, tal y como quedó expuesta, no puede ser calificada sino como un claro incumplimiento de las normas básicas que constituyen el conjunto normativo que es aplicable a las condiciones de accesibilidad arquitectónica de los centros escolares. Se trataba de un edificio construido en diez niveles, con imposibilidad absoluta de colocar ascensores u otros elementos elevadores.

En cualquier caso, resultaba ineludible someter a consideración el RD 1537/2003, de 5 diciembre que desarrolla los principios establecidos en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, con el objeto de establecer los requisitos mínimos que garanticen la calidad en el modo de impartir las enseñanzas de régimen general y permitan la flexibilidad necesaria para adecuar la estructura y la organización de los centros a las necesidades sociales. Extiende esta norma su ámbito a determinadas condiciones físicas de los centros, en relación con lo cual establece en sus arts. 4º, 5º y 6º que los centros docentes deberán reunir las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad que se señalen en la legislación vigente, además de los requisitos que se establecen en este Real Decreto..

Los centros docentes deberán disponer de unas condiciones arquitectónicas que posibiliten el acceso, la circulación y la comunicación de los alumnos con problemas físicos, de movilidad o comunicación, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras.

Por otra parte, según los términos del informe resulta evidente que no nos encontramos ante el supuesto contemplado en el art. 4.2 y 3 del Reglamento de la Ley 3/98 (Decreto 217 /2001 de 30 de agosto) que se refiere a la adecuación a las exigencias de la Ley de aquellos espacios calificados como convertibles. Es decir: aquellos edificios, establecimientos e instalaciones que aparecen recogidos en el Anexo II del Reglamento, siempre que las modificaciones sean de escasa entidad y bajo coste, no afectando a su configuración esencial.

PROCURADOR DEL COMÚN

Todas las circunstancias aludidas, sin embargo, no justificarían que olvidáramos el hecho de que las características arquitectónicas de los centros escolares han sido objeto de la atención del legislador como elementos vinculados a la habitabilidad del recinto y ésta, a su vez, como condición para garantizar el derecho a la educación, no solo con arreglo al art. 27 de la Constitución, sino también de conformidad con los principios que se extraen de otros preceptos, como la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9), así como la exclusión de toda discriminación por razón de circunstancias personales o sociales (art. 14).

En virtud de lo expuesto se acordó remitir a la Junta de Castilla y León la siguiente resolución:

“Que por parte de la Consejería de Educación se estudien otras posibles vías para llegar a una solución acorde con aquéllas circunstancias que la ley contempla como necesarias para garantizar los derechos de los alumnos, como puede ser el traslado de la Escuela de Educación Infantil y Primaria de la localidad de Torrecaballeros (Segovia), a otro edificio”.

En la fecha de cierre del presente informe no conocíamos aún la postura de la Consejería ante nuestra resolución.

1.3. Edificio del INSS en Zamora

Se inició el expediente de oficio con el número **OF/22/05** al tener conocimiento de que las dependencias del edificio sito en Avda. de Los Requejos nº 23, de Zamora, en el cual la Dirección Provincial de dicho Instituto presta determinados servicios a los ciudadanos, cuenta con barreras arquitectónicas en sus dos entradas desde la citada avenida.

El hecho resultaba particularmente significativo, ya que dicho edificio alberga servicios de la Dirección Provincial y del Centro de Atención e Información de la Seguridad Social. Se trata, pues, de lugares a los que es habitual que acudan personas afectadas de deficiencias físicas y consiguientemente con limitaciones de movilidad, incluso usuarias de silla de ruedas. En particular por el hecho de que en dichas dependencias es presumible que se encuentre la Unidad de Valoración de Incapacidades del Inss.

Ante la posibilidad de que se tratara de una cuestión que pudiera afectar no solo al ejercicio de la libertad de las personas, sino incluso a su dignidad e integridad física, (ya que habíamos conocido un caso en el que por falta de ascensor se había llegado a practicar más de un reconocimiento médico en el descansillo de la escalera), solicitamos las aclaraciones necesarias para conocer los inconvenientes reales y las posibles soluciones.

PROCURADOR DEL COMÚN

El informe del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nos puso al corriente de que el inmueble ocupado es patrimonio de la Seguridad Social, titulado a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social, adscrito a las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la ubicación de diversas Unidades.

Efectivamente, la Administración informante indicaba que en los accesos a la Dirección Provincial y al Centro de Atención e Información de la Seguridad Social, situados en la Avenida de Requejo nº 23 y 25, respectivamente, existían dos barreras arquitectónicas: un pequeño escalón de menos de diez centímetros en la puerta y, después de un rellano, una escalera de seis peldaños. Afirmando que en ambas escaleras hay instalado un elevador eléctrico para el uso de las personas con limitaciones de movilidad.

La Unidad de Valoración de Incapacidades se encuentra situada en la calle Regimiento de Toledo nº 37, al parecer con un pequeño escalón de menos de diez centímetros en la puerta y dos escaleras de idéntica altura, la primera descendente y la segunda ascendente. El escalón está salvado con una pequeña rampa; las escaleras por una plataforma que une los rellanos superiores de ambas.

Por ello parece que la única barrera arquitectónica que puede afectar a las personas que precisen utilizar silla de ruedas son los pequeños escalones de las puertas de acceso por la Avenida de Requejo.

Precisa el informe que nunca se ha recibido queja alguna, considerando que será posible salvar dicha barrera con la colocación de una rampa fija o móvil que evite dichos escalones.

Al mismo tiempo que manifestó esta Procuraduría su agradecimiento por la información remitida, acordamos dirigir una sugerencia dirigida a poner de manifiesto la necesidad de proceder a colocar los elementos necesarios para eliminar los obstáculos de las instalaciones referidas.

2. Integración de los trabajadores con discapacidad en las empresas ordinarias

La actuación de oficio **OF/08-60/05** se inició con el fin de conocer el grado de integración de los trabajadores con discapacidad en las empresas ordinarias.

Con esta finalidad, se dirigió escrito a la Consejería de Economía y Empleo solicitando información sobre la existencia del registro especial de demandantes de empleo discapacitados en las oficinas de empleo de Castilla y León, datos y referencias del trabajador que figuran en la

PROCURADOR DEL COMÚN

inscripción correspondiente y número de solicitudes de trabajadores discapacitados que por parte de los empresarios se han efectuado.

Por otro lado, también se remitió la correspondiente petición de información a todas y cada una de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social en relación con el control del cumplimiento de la reserva y medidas alternativas previstas en el artículo 38.1 de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos. En concreto, sobre el grado de cumplimiento del artículo 38 de la misma de conformidad con el cual las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que, de entre ellas, al menos el 2% sean trabajadores minusválidos.

A la vista de los datos facilitados por las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y, teniendo en cuenta, tanto el número de empresas como de trabajadores objeto de supervisión, resultan claramente grandes diferencias entre el campo de trabajo susceptible de control y la actividad inspectora desplegada en los años 2003, 2004 y 2005. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en el año 2004, únicamente constan dos actuaciones en Valladolid, y ninguna en Salamanca y en Soria. En Ávila, solamente se han desarrollado 20 actuaciones a lo largo de los años 2002, 2003, 2004 y primera mitad del año 2005.

Parece que la referida problemática (diferencias entre el campo de trabajo y la actividad inspectora) afecta, también, a otras Comunidades Autónomas. En concreto, y por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, debe tenerse en cuenta la apertura por el Síndic de Greuges de la citada Comunidad (54/2003) de una actuación de oficio que culminó en una Recomendación de la institución valenciana de 19 de abril de 2004. En la misma se instaba al órgano competente de la Comunidad (Dirección General de Trabajo) para que incrementara las actuaciones inspectoras en los términos de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social previstos en la legislación vigente.

Dicha legislación, como sabe y transcribe el Síndic de Greuges en su Recomendación, está constituida por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, que aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS.

La primera define a la ITSS, en su artículo 1.2, como "un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias, que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo." Y a tal fin se le encomienda la "vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido

PROCURADOR DEL COMÚN

normativo de los convenios colectivos, en los siguientes ámbitos:....1.4. Empleo y migraciones.
1.4.1. Normas en materia de colocación, empleo y protección por desempleo." (artículo 3)

El artículo 19.2 de la misma Ley establece que "las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social, en el desarrollo de su actividad, actuarán en dependencia funcional de la Administración General del Estado, o de la respectiva Comunidad Autónoma, según la titularidad competencial que cada una posea en función de la materia sobre la que recaiga cada actuación....Reglamentariamente se desarrollará la estructura orgánica territorial de la ITSS, en la que se dará participación a las respectivas Comunidades Autónomas, y que respetará el ejercicio de las competencias propias de las distintas Administraciones públicas".

Por otro lado, el RD 138/2000, de 4 de febrero, aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS. Su artículo 14 señala como principio general de actuación el de trabajo programado y el 36 hace referencia a los servicios dispuestos por autoridades de las Comunidades Autónomas, estableciendo:

"1. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social cumplimentará los servicios que le encomienden los órganos que señalen las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. Bajo la misma dependencia funcional, la Inspección desarrollará los cometidos que le corresponden en el ámbito de las competencias autonómicas, aún sin orden o solicitud expresa de actuación concreta.

2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social emitirá los informes preceptivos o potestativos que le soliciten las autoridades autonómicas en materia de la competencia de éstas. Asimismo, la Inspección podrá informar a dichas autoridades en materias de competencia estatal, cuando sea de interés al mejor desarrollo de las funciones que correspondan a la autonomía".

Siguiendo, también, en este punto, al Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, debe tenerse en cuenta que la función inspectora se concibe como un instrumento o potestad para dotar de efectividad al ordenamiento y, en concreto, para hacer efectivo el principio de igualdad recogido en los artículos 9.2, 14 y 49 de la Constitución, aplicado a la personas con discapacidad. Por lo tanto, resulta preciso que se incrementen las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y no, precisamente, con la finalidad de fomentar la incoación de expedientes sancionadores, sino de verificar el cumplimiento de la normativa sobre reserva de puestos de trabajo o medidas alternativas excepcionales para trabajadores discapacitados.

Con ello se daría cumplimiento, además, a la iniciativa parlamentaria, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, con fecha 13 de septiembre de 2005, con motivo del debate de la Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) y relativa a las medidas que piensa adoptar el Gobierno frente a la

PROCURADOR DEL COMÚN

integración laboral de las personas con discapacidad publicada en el "BOCG Congreso de los Diputados", serie D, núm. 240, de 12 de julio de 2005.

En dicha iniciativa, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno, entre otras medidas, a impulsar el seguimiento y control del cumplimiento de la cuota de reserva de empleo, así como de las denominadas medidas alternativas contempladas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos (LISMI), mediante la aprobación de un plan específico de seguimiento y la presentación de un Informe Anual ante la Comisión no Permanente sobre Políticas Integrales de la Discapacidad sobre su nivel de desarrollo, así como la inclusión de este objetivo entre las prioridades anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Máxime, además, la sensibilidad del titular de la Consejería de Economía y Empleo ante la referida problemática, sensibilidad de la que se han hecho eco los medios de comunicación. Así, en El Mundo / La Crónica del sábado 3 de diciembre de 2005: *"El Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía, Tomás Villanueva, exigió ayer el estricto cumplimiento de la normativa que obliga a las empresas de más de 50 empleados a reservar el 2% de la plantilla a discapacitados"*

A la vista de lo expuesto se remitió a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

"Que, en los términos de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social previstos en la Ley 42/1997 y en el RD 138/2000, se adopten las medidas oportunas para que, por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se lleve a cabo un incremento de las funciones inspectoras en la materia objeto de la presente actuación de oficio".

SALUD MENTAL**1. Comisión pública tutelar de personas adultas**

Con ocasión de la tramitación de diversos expedientes de queja, con fecha 26 de febrero de 2004 el Procurador del Común formuló Resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para que procediera, mediante la aprobación de la normativa oportuna, a la creación de una Comisión de Tutela adscrita a dicha Administración para el ejercicio de los cargos tutelares de las personas mayores de edad incapacitadas, la administración de sus bienes y la realización de actuaciones tendentes a su integración y normalización en su entorno o, alternativamente a proporcionarles los recursos adecuados para su asistencia, atención, cuidado, rehabilitación y afecto necesarios.

PROCURADOR DEL COMÚN

Dicha Resolución fue aceptada por la citada Consejería, que comunicó en julio de 2004, entre otros extremos, que se estaba trabajando en la creación de una Comisión tutelar de personas adultas de la Comunidad de Castilla y León, estando en proceso de elaboración la norma para su creación.

Transcurrido un tiempo, el Procurador del Común consideró oportuno mantener una reunión con las tres Fundaciones Tutelares existentes en Castilla y León con la finalidad de conocer los problemas con los que se enfrentan a la hora de asumir y ejercer los cargos tutelares, planteándose en la misma la necesidad de crear de forma urgente la citada Comisión de Tutela.

Ante ello, pareció conveniente abordar dicha necesidad en una reunión conjunta en la que, mediando el Procurador del Común, participaran junto a las mencionadas Fundaciones Tutelares la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por su competencia en la creación de la citada Comisión Tutelar; la Consejería de Sanidad, al considerar apropiado que personal al servicio de esa Administración forme parte de la composición de dicha Comisión, tal como ocurre en otras Comunidades Autónomas (Madrid, Castilla La Mancha, Aragón, Canarias, Valencia) y el Ministerio Fiscal, por la misión que le atribuye su propio Estatuto Orgánico de promoción de la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos y, en concreto, por su intervención en los procesos civiles cuando afecten a personas incapaces o desvalidas.

Junto a la necesidad de concretar, mediante la oportuna modificación normativa por parte de la Junta de Castilla y León, la entidad pública a la que se encomiende en esta Comunidad Autónoma la tutela de los incapaces, el Procurador del Común, al no haberse aprobado aún la normativa correspondiente, insistió en dicha reunión (celebrada el 30 de septiembre de 2005 en el Castillo de Fuensaldaña) en la necesidad de que se procediera de manera urgente a la creación de este organismo tutelar, asignándole todas las formas de guarda y representación de los incapacitados (tutela, curatela, guarda, defensa y administración judicial).

Su creación está justificada, además, en la necesidad de abordar los siguientes problemas:

a) La protección jurídica de personas incapacitadas que permanecen sin nombramiento de tutor durante largo tiempo, al no poder, por distintas circunstancias, recurrir a las personas que mencionan los artículos 234, 235 y 242 del Código Civil.

PROCURADOR DEL COMÚN

b) La protección jurídica de aquellas personas incapacitadas, cuya tutela no puede ser asumida por las Fundaciones privadas ante la carencia de los medios o recursos que se precisan para ejercer con garantías el cargo tutelar.

c) El nombramiento y ejercicio del cargo de defensor judicial del presunto incapaz durante el proceso de incapacitación judicial, cuando la demanda ha sido promovida por el Ministerio Fiscal.

La Gerencia de Servicios Sociales informó, a este respecto, de la preparación de un borrador de Decreto por el que se creará esta Comisión Tutelar, cuya remisión a los participantes de la mencionada reunión se realizaría aproximadamente en unas dos semanas.

Dicha previsión normativa, sin embargo, no fue anunciada durante la presentación del II Congreso Regional sobre protección jurídica del discapacitado (celebrado en Burgos los días 24, 25 y 26 de noviembre de 2005) entre las novedades apuntadas en el ámbito de la protección de los discapacitados por el Director General de Familia.

Por ello, y ante la falta de remisión del mencionado borrador de Decreto, esta Institución reiteró en el marco del mencionado Congreso, la urgente necesidad de crear la citada Comisión Tutelar a través de la aprobación de la norma oportuna.

Al mismo tiempo, se ha remitido nueva comunicación a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades instando la remisión del borrador de Decreto anunciado a los participantes de la reunión señalada, con el fin de agilizar la creación de la Comisión Tutelar de personas adultas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, en definitiva, dar cumplimiento a la Resolución formulada al respecto por el Procurador del Común y aceptada por esa Consejería.

Esta Institución, por tanto, se encuentra a la espera de que la citada Administración, en observancia de su compromiso, remita el borrador anunciado, en el que se prevé que tanto la Consejería de Sanidad como las Fundaciones Tutelares (incluso representantes de las Corporaciones Locales) participen en el citado organismo tutelar.

2. Financiación de programas de tutela para las personas con trastorno mental grave en situación de incapacidad legal

El 17 de mayo de 2005 esta Procuraduría celebró en el Castillo de Fuensaldaña una reunión con representantes de la Asociación de Fundaciones Tutelares de Personas con Enfermedad Mental (Futupema). Entre los problemas destacados en dicha reunión se apuntaron los siguientes:

a) Falta de apoyo por parte, principalmente, de la administración estatal.

PROCURADOR DEL COMÚN

b) Son casi siempre las asociaciones o fundaciones privadas las que acaban asumiendo la tutela de las personas que padecen un trastorno mental grave y persistente, pero la tarea se hace muy difícil por la escasez de recursos económicos con los que cuentan.

c) Se considera preciso que la administración estatal asuma o reconozca al colectivo de personas afectadas por esta clase de trastornos.

d) De igual forma, se considera preciso hacer una propuesta a las distintas administraciones públicas para establecer una cofinanciación en relación con el problema arriba apuntado, cuya solución constituye una auténtica necesidad que debe ser reconocida como tal.

e) Además, el problema se agravará como consecuencia del fallecimiento de los cuidadores mayores, lo que puede suponer la existencia de un gran número de enfermos de entre 40 ó 50 años de edad sin ningún tipo de apoyo familiar.

En relación con tales problemáticas, se nos hizo entrega en ese mismo acto de un *"Informe sobre la Tutela de las Personas con Trastornos Mentales Graves y Persistentes (TMG) y la Asociación Futupema"*, en el que aparece definido el objetivo fundamental de este colectivo, que no es otro que el desarrollo y mantenimiento de un programa de tutela para las personas con TMG en situación de incapacidad legal, de ámbito nacional, que sería gestionado directamente por cada una de las entidades Asociadas, dentro de su ámbito territorial de actuación.

Ahora bien, para desarrollar y poner en práctica dicho programa, según el informe aludido, resultaba precisa la colaboración y financiación de la administración central a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (por la vía de las subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF) mediante la consideración en las próximas convocatorias, como programa de carácter prioritario, de las acciones dirigidas a la defensa y protección de las personas con TMG a través de la institución tutelar.

Hasta ahora, al parecer, en ninguna de las convocatorias de subvenciones con cargo a dicha asignación tributaria, se había contemplado a las personas con TMG como merecedoras de una atención específica, englobándolas indirectamente dentro del grupo de personas con discapacidad.

Sin embargo, se consideraba por la Asociación citada que los problemas que afectan al colectivo de personas con TMG son específicos (déficit sociales, estigma social y dificultades de integración en la comunidad) y los hacen merecedores de una consideración individualizada en los programas objeto de las convocatorias de subvenciones mencionadas.

PROCURADOR DEL COMÚN

Año tras año (incluida la convocatoria del ejercicio 2005) diversas entidades habían presentado solicitudes en demanda de subvención de los programas de tutela para personas con TMG, sin que en ningún caso hubieran sido contempladas como mecedoras de la misma.

Se solicitaba, por tanto, la modificación de la Orden Ministerial correspondiente para dar cabida en la misma de forma específica al colectivo de personas con trastorno mental grave y persistente y que se diera prioridad a la asunción y al ejercicio de cargos tutelares con relación a las mismas.

Teniendo en cuenta la importancia de la financiación de aquellos programas que faciliten el ejercicio de los cargos tutelares, para lo que es preciso contar con los correspondientes recursos económicos y/o sociales y, asimismo, que FUTUPEMA tiene un ámbito territorial lo suficientemente amplio como para que su petición sea merecedora de atención y, en su caso, para la asunción de sus propuestas, esta Institución, apoyando la propuesta presentada, dio traslado de la misma al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con el fin de que fuera debidamente atendida.

A su tenor, se comunicó por dicho organismo que el Imsero, consciente de la situación de las personas con trastornos mentales y de sus familias cuidadoras, estaba construyendo en Valencia un "Centro Estatal de Referencia para la Atención Sociosanitaria a personas con Trastorno Mental Grave", como un recurso de ámbito estatal especializado en la investigación y en la atención innovadora, así como en la promoción y apoyo técnico a otros recursos del sector en el marco de una planificación integrada.

Y que, además, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad impulsaría la prioridad de las acciones tutelares a favor de las personas con trastorno mental grave y persistente, subvencionándose tres programas. Así, la propuesta solicitada relativa a incluir como prioritario acciones tutelares a personas con grave discapacidad sería perfectamente asumible dentro de uno de ellos, para lo que se realizaría consulta previa a la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y a la Comisión Permanente del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social.

3. La prórroga automática de la patria potestad de incapaces

En el año 2003 se desarrolló por esta Institución una actuación de oficio relativa a los problemas derivados de la prórroga automática de la patria potestad de los incapaces, cuando por imperativo legal (art. 171 CC) se asigna la misma a los padres, en los supuestos en los que éstos carecen de condiciones para ejercer de manera adecuada dicha patria potestad sobre el hijo incapacitado.

PROCURADOR DEL COMÚN

Los detalles concretos sobre la tramitación de esta intervención se hicieron constar en el informe correspondiente a aquel ejercicio. Concretamente, se daba cuenta del traslado de esta problemática al Defensor del Pueblo estatal, por si resultaba procedente iniciar algún tipo de actuación tendente a la modificación del señalado precepto, en lo relativo a la rehabilitación o prórroga de la patria potestad.

Ya en aquel momento dicha Institución, según comunicó a esta Procuraduría, coincidió con nuestro criterio. Motivo por el que se iba a proceder a un estudio del marco jurídico del incapaz en relación con cuál es y cuál debería ser su estatuto jurídico dentro de lo dispuesto en la legislación española, efectuando las oportunas resoluciones a los órganos implicados.

Pero ha sido en el presente ejercicio cuando el Defensor del Pueblo estatal se ha pronunciado sobre esta importante cuestión, afirmando que el automatismo en la prórroga de esta obligación no tiene en cuenta determinados aspectos que influyen en la asunción de la patria potestad como pueden ser la especial peligrosidad de la persona con problemas de salud mental, la edad de los padres, su relación con el hijo o su estado de salud entre otros.

Se trataría, según dicha Defensoría, de adaptar el contenido del artículo 171 del Código Civil, a una realidad que hoy está siendo subsanada por la vía de jurisprudencia menor, de tal forma que el juez pudiera (al igual que está previsto en el artículo 162 de la Ley 9/1998, de 15 de julio del Parlament de Catalunya) no acordar la prórroga o la rehabilitación de la patria potestad en atención a la edad y situación personal y social del padre y de la madre, el grado de deficiencia del hijo o hija incapaz y sus relaciones personales, ordenando en estos casos la constitución de la tutela o de la curatela.

Por ello, el Defensor del Pueblo estatal formuló finalmente resolución al Ministerio de Justicia recomendando la modificación del artículo 171 CC, para que desaparezca la prórroga automática de la patria potestad en los casos de personas incapacitadas, pudiendo el juez no acordar esa prórroga en atención a las condiciones de los padres y a la relación de éstos con sus hijos.

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA

Al igual que en ejercicios anteriores, el pasado año se celebró una reunión en la sede de las Cortes de Castilla y León con personas pertenecientes al movimiento asociativo gitano procedentes de varias provincias de la Comunidad Autónoma, con el objetivo de lograr una aproximación real a los problemas a los que se enfrenta este sector de la población constituido por la comunidad gitana.

PROCURADOR DEL COMÚN

Durante este encuentro, que tuvo lugar el 28 de febrero de 2005, se retomaron las conversaciones sobre algunas carencias de tipo general que sufre este colectivo y que, sobre todo, afectan al ámbito de los derechos a la educación y a la vivienda.

Si bien los propios asistentes a la reunión reconocieron un importante avance en la escolarización de los menores, elogiando la labor que en este campo realizan las mujeres gitanas, consideraron que el ámbito de la vivienda requiere un mayor esfuerzo por parte de las administraciones públicas.

También se abordaron las consecuencias negativas que provocan algunas costumbres fuertemente arraigadas en la conciencia de los gitanos, como el destierro de familias a raíz de la producción de incidentes entre personas de esta raza, que en algún sentido comienzan a ser puestas en tela de juicio por los propios gitanos.

Igualmente se constató cómo estos ciudadanos son cada vez más conscientes de sus derechos y demandan una mayor intervención en los asuntos públicos a fin de obtener la mejor respuesta posible a sus expectativas y aspiraciones.

Por otro lado, la administración pública conoce los beneficios de lograr la implicación de los propios gitanos para adoptar con éxito cualquier medida que persiga la inserción de esta minoría étnica en el conjunto de la sociedad.

Recientemente se ha aprobado la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, por RD 891/2005, de 22 de Julio, como órgano colegiado y consultivo para canalizar la colaboración de las organizaciones relacionadas con la población gitana en el área de bienestar social.

También a nivel local es frecuente la formalización de acuerdos entre los ayuntamientos y las organizaciones que representan los intereses de los gitanos para la designación de mediadores que colaboren en la realización de los programas dirigidos a este grupo social.

Entre los proyectos que esta Procuraduría del Común pretende llevar a cabo, se encuentra la firma de un convenio de colaboración con la Federación de Asociaciones Gitanas de Castilla y León, mediante el cual se articule su colaboración con esta Institución.

RED DE ASISTENCIA A LA MUJER VÍCTIMA DE MALTRATO O ABANDONO FAMILIAR

La violencia doméstica ha sido objeto de preocupación por parte de los Defensores del Pueblo.

Así, en el contexto de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en Castilla-La Mancha en octubre de 2003, se organizó un Taller relativo a "La violencia contra las mujeres y contra personas dependientes en el ámbito de la convivencia" en la sede del Justicia de Aragón.

PROCURADOR DEL COMÚN

También, y en el contexto de estas mismas Jornadas de Coordinación, se organizó un Taller relativo a “Derecho de acceso a la Vivienda” en la sede del Procurador del Común de Castilla y León. Como propuesta, y entre otras, se recogía la de facilitar el acceso a la vivienda de colectivos que, por sus especiales circunstancias, precisan de una atención singular. Entre estos colectivos se hace referencia a personas mayores, jóvenes, inmigrantes, discapacitados, miembros de familias numerosas así como a *“mujeres maltratadas o con cargas familiares, por procesos de separación y divorcio o por necesidad de alejamiento de sus parejas para evitar malos tratos.”*

El Procurador del Común, en el año 2001, inició una actuación de oficio relativa a la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar.

Se solicitó información a la, entonces, Consejería de Sanidad y Bienestar Social en relación con el Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar así como con la Orden de 3 de abril de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las características y el uso de los Centros de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar.

En concreto, se solicitó información en relación con los siguientes extremos:

1.- Centros de la Red de Asistencia (Centros de Emergencia, Casas de Acogida, Pisos Tutelados y Centros de Día) existentes en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma.

2.- Solicitudes de ingreso de mujeres en Casas de Acogida o Pisos Tutelados de la Red de Asistencia (estimadas y desestimadas).

3.- Resoluciones denegatorias de solicitudes de autorización de apertura de Centros de Asistencia a la Mujer.

En el año 2005, y como continuación a la actuación anteriormente citada, se inicia, también de oficio, el expediente 33/05. Se solicitó información a las Consejerías de Sanidad y de Familia e Igualdad de Oportunidades sobre las actividades desarrolladas por ambos centros directivos en relación con el colectivo de mujeres víctimas de malos tratos.

En concreto, a la Consejería de Sanidad, entre otros extremos, sobre el grado de cumplimiento, por parte del personal sanitario, del protocolo de actuación profesional para casos de maltrato a la mujer. Y a la de Familia e Igualdad de Oportunidades, entre otras cuestiones, sobre los Centros de la red de asistencia existentes en cada provincia, sobre el Plan Regional contra la violencia hacia la mujer –grado de cumplimiento de los objetivos y previsiones- y sobre el número de procedimientos penales sobre violencia en los que se haya personado.

PROCURADOR DEL COMÚN

En el caso de Castilla y León, y a la vista de los últimos datos de que disponemos (23 de junio de 2005), existen los siguientes recursos (18):

1.- Centros de emergencia: Burgos (1), Ponferrada (1) y Valladolid (1). Total: 3

2.- Casas de acogida: Ávila (1), Burgos (1), León (3), Fabero (1), Palencia (1), Salamanca (2), Segovia (1), Soria (1), Valladolid (2) y Zamora (1). Total: 14

3.- Pisos tutelados: Burgos (1). Total: 1.

Quizás, a la vista de lo expuesto, sería conveniente valorar la posibilidad de implantación de alguno de estos recursos en municipios que, no siendo capitales de provincia, tengan una población superior a 20.000 habitantes, por ejemplo. Actualmente, sólo existen en las capitales de provincia (además de en Fabero y Ponferrada). Con ello se extenderían estos centros de la red de asistencia a las poblaciones de Aranda de Duero, Laguna de Duero, Medina del Campo, Miranda de Ebro y San Andrés del Rabanedo.

En otras Comunidades Autónomas, la obligación de disponer de este tipo de recursos, en municipios de determinada población, se encuentra contemplada en las correspondientes Leyes de protección integral contra la violencia de género. Así, la Ley de Castilla-La Mancha (Ley 5/2001, de 17 de mayo de prevención de malos tratos y protección a las mujeres maltratadas), establece que todas las capitales de provincia y los municipios con población superior a 25000 habitantes contarán con centros de urgencia o casas de acogida.

FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE SALUD

Esta Institución desarrolló en 2005 una actuación de oficio sobre el funcionamiento de los Consejos de Salud en Castilla y León tras la aprobación del Decreto 48/2003, de 24 de abril, por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León, tanto en las áreas de salud, como en las zonas básicas de salud de nuestra Comunidad Autónoma.

Dicha norma regula los Consejos de Salud de Área y de Zona como órganos de participación del sistema de salud y forman parte de los mismos representantes de los municipios y de organizaciones de carácter social.

Solicitada la respectiva información a la Consejería de Sanidad, dicho órgano nos comunicó que, a lo largo de los años 2004 y 2005, *“todos los Consejos de Salud de Área se han constituido conforme al Decreto 48/2003, de 24 de abril, por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León”*. Igualmente, la Administración

PROCURADOR DEL COMÚN

sanitaria nos indicó el estado de los expedientes administrativos para la constitución de los Consejos de Zona de Salud de las distintas provincias de Castilla y León.

Por lo tanto, según la información recibida, todos los órganos de participación en las Áreas de Salud se habían constituido aunque con cierto retraso, ya que el Decreto 48/2003 entró en vigor el día 1 de mayo de 2003 y el primer Consejo de Área de Salud que se constituyó fue el de Burgos el día 16 de abril de 2004. Además, en la fecha del informe de la Consejería, sólo habían celebrado reuniones semestrales ordinarias los Consejos de Salud de las Áreas de Salamanca, Segovia y Zamora.

Más preocupante era la situación de los Consejos de Salud de las Zonas Básicas de Salud. De acuerdo con los datos facilitados, en las Áreas de Salud de Ávila, Burgos, Ponferrada y Palencia no se había constituido ningún Consejo, por lo que todavía no se podía dar cauce a la participación de las organizaciones más representativas y a las entidades locales en la gestión de los centros de salud; en el Área de Salud de Valladolid-Oeste, se había constituido uno en la Zona Básica de Salud Valladolid-Rural I (Renedo de Esgueva), y en las Áreas de Salud de Salamanca y Segovia, se habían constituido sólo dos: Ciudad Rodrigo y Santa Marta de Tormes en Salamanca, y Segovia Rural y La Sierra (Navafría) en Segovia. El Área de Salud de Valladolid-Este tenía siete Zonas constituidas de 22: Rondilla I y II, Íscar, Medina del Campo-Urbano y Rural, Portillo y Serrada. El Área de Salud de León contaba con más de un 75% de los Consejos de Zona ya constituidos o en trámite, y en Soria sólo restaba la constitución de dos Consejos. En este capítulo, hay que destacar el Área de Salud de Zamora que era la única que tenía constituidos todos los Consejos de las distintas Zonas Básicas de Salud.

En consecuencia se pudo constatar la disparidad de la situación en las Áreas de Salud de nuestra Comunidad Autónoma: dos años después de la entrada en vigor del Decreto 48/2003, no se había constituido ningún Consejo de Salud de Zona en las Áreas de Ávila, Burgos, Ponferrada y Palencia, y solamente un porcentaje irrelevante en Salamanca, Segovia y Valladolid-Oeste. Era preciso, por lo tanto, que desde los órganos centrales de la Consejería de Sanidad se tomara la iniciativa para que se constituyeran, lo antes posible, todos los Consejos de las Zonas Básicas de Salud de Castilla y León.

Igualmente, es necesario resaltar la falta de periodicidad de las reuniones de los Consejos de Salud de las Zonas Básicas tras su constitución. Es preciso que se cumpla el precepto que establece que se "celebrará reunión ordinaria al menos una vez al cuatrimestre...".

En conclusión, con esta actuación de oficio, esta Procuraduría comprobó el retraso generalizado en la puesta en funcionamiento de los distintos Consejos de Salud creados como órganos de participación en el Decreto 48/2003. Desde los distintos órganos de la Consejería de

PROCURADOR DEL COMÚN

Sanidad se debe velar para que, en todas las provincias de nuestra Comunidad Autónoma, se garantice el principio de participación que establece la Ley 1/1993, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, y se cumpla el mandato recogido en el art. 27 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, de Derechos y Deberes de las Personas en relación con la Salud que preceptúa que *“La Administración de la Comunidad de Castilla y León garantizará el efectivo cumplimiento del derecho a participar en las actuaciones del Sistema de Salud de Castilla y León a través de los cauces previstos en la normativa vigente”*.

En virtud de todo lo expuesto, en septiembre de 2005, se formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad:

“1.- Que por parte de los órganos competentes de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para garantizar la periodicidad semestral de las reuniones de los Consejos de Salud de Área que establece el art. 7.7 del Decreto 48/2003, de 24 de abril, por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León.

2.- Que por parte de los órganos competentes de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para que lo antes posible se constituyan todos los Consejos de Salud de Zona, especialmente en las Áreas de Salud de Ávila, Burgos, Ponferrada y Palencia dónde no se ha constituido ninguno, y en las Áreas de Salamanca, Segovia y Valladolid-Oeste en un porcentaje muy bajo, para así garantizar el cumplimiento del Decreto 48/2003 mencionado que entró en vigor ya hace dos años.

3.- Que por parte de los órganos competentes de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para garantizar la periodicidad cuatrimestral de las reuniones de los Consejos de Salud de Zona ya constituidos que establece el art. 8.9 del Decreto 48/2003 mencionado”.

El 12 de diciembre de 2005 tuvo entrada en esta Institución la respuesta de la Consejería de Sanidad a la anterior resolución aceptando su contenido en los siguientes términos:

“Se acepta el contenido de esta Resolución Formal, informándole de que en la actualidad se han constituido todos los Consejos de Salud de Zona en las Áreas de Ponferrada, Segovia, Valladolid-Oeste y Zamora, y la práctica totalidad en las Áreas de Ávila, Burgos, León, Soria y Valladolid-Este, teniendo prevista la fecha para la constitución todos aquellos que no están constituidos.

Con esta misma fecha se envía escrito a los Delegados Territoriales como Presidentes de los Consejos de Salud de Área, para que realicen las actuaciones oportunas que

PROCURADOR DEL COMÚN

aseguren, por un lado, la convocatoria al menos semestral del Consejo de Salud de Área, y, por otro lado, la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Salud de Zona y su reunión al menos cuatrimestral, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.6.e) del Decreto 48/2003, de 24 de abril, por el que se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León”.

SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL

La problemática relacionada con los denominados servicios de tarificación adicional (servicios prestados en la actualidad a través de los códigos 803, 806, 807, en el caso de los servicios telefónicos, y 907 en el ámbito de Internet), motivó el inicio de una actuación de oficio por esta Procuraduría (**OF/51/05**) dirigida a investigar las actuaciones desarrolladas por la Administración autonómica en defensa de los derechos de los usuarios de estos servicios.

Incumplimientos de la normativa específica aplicable a estos servicios y utilizaciones manifiestamente fraudulentas de este tipo de líneas telefónicas y servicios de Internet, afectan notablemente a los derechos de sus usuarios, como había tenido ocasión de comprobar esta Institución a través de diversas quejas que habían sido planteadas por los ciudadanos en relación con esta cuestión.

Por este motivo, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Sanidad, centro directivo competente dentro de la Administración autonómica en materia de consumo, en solicitud de información relativa al conocimiento que tuviera de la extensión y naturaleza de los conflictos que se habían generado por la prestación de estos servicios y al contenido de las actuaciones inspectoras y sancionadoras que habían sido desarrolladas con la finalidad de garantizar la protección de los derechos de sus usuarios.

Atendiendo a nuestra petición de información, la Consejería de Sanidad proporcionó a esta Institución un informe en el cual se relacionaban las actuaciones que habían sido llevadas a cabo por la Dirección General de Salud Pública y Consumo en este ámbito.

Desde el punto de vista represivo de las conductas vulneradoras de los derechos de los usuarios de estos servicios, el informe remitido señalaba que en el año 2004 y en los primeros ocho meses de 2005, habían sido 31 las denuncias formuladas, a título individual, en relación con la prestación de servicios de tarificación adicional. Tales denuncias habían recibido el siguiente tratamiento: trece de ellas se habían trasladado, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional; doce se habían remitido al Ministerio Fiscal, por estimarse la existencia de una presunta estafa en la actuación denunciada; cuatro se habían comunicado

PROCURADOR DEL COMÚN

a la Junta de Arbitraje de Consumo y a las Juntas Arbitrales de Consumo Locales, por haberlo solicitado así los denunciantes; y, por último, dos de ellas habían sido archivadas.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Sanidad con la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

La regulación de la prestación de los servicios de tarificación adicional se contiene, esencialmente, en la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, por la que se desarrolló, en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios citados, el Título IV del RD 1736/1998, de 31 de julio de 1998, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

La citada Orden ministerial, que ha sido modificada por la Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio, mantiene su vigencia aun cuando, tanto la Ley como el Real Decreto antes identificados han sido sustituidos por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y por el RD 424/2005, de 15 de abril, de desarrollo de la anterior, respectivamente.

Pues bien, el artículo cuarto de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, define los servicios indicados como aquéllos que, a través de la marcación de un determinado código (con carácter general, 803, 806, 807 u 907), conllevan una retribución específica en concepto de remuneración por la prestación de servicios de información, comunicación u otros.

La prestación de este tipo de servicios se encuentra sometida al cumplimiento de un Código de Conducta que fija reglas obligatorias para los prestadores de los mismos en cuanto a la forma de ofrecer los servicios y a su contenido. El Código de Conducta actualmente vigente se aprobó por el Pleno de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional en su reunión de fecha 23 de julio de 2004.

A la Comisión de Supervisión antes citada corresponde el control y seguimiento del cumplimiento del Código de Conducta, así como actuar en el caso de vulneración de alguna de sus reglas. Esta última actuación se encuentra dirigida a la retirada o, en su caso, cancelación del número telefónico suministrado al prestador del servicio de tarificación adicional infractor (apartado séptimo de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero).

Ahora bien, es evidente que el prestador del servicio de tarificación adicional se encuentra llevando a cabo una actividad comercial a través de la utilización de un número de teléfono o de una página web, que le reporta un beneficio económico. El desarrollo de esta actividad comercial y la prestación del servicio de información o comunicación de que se trate se encuentra sometido a las mismas normas jurídicas que cualquier otra actividad de aquella naturaleza.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, la prestación de este servicio de información o comunicación se encuentra vinculada no sólo al cumplimiento de las normas reguladoras de la ordenación de los servicios de tarificación adicional a las que se ha hecho referencia someramente y del Código de Conducta establecido, sino también al resto de normas jurídicas aplicables a toda actividad comercial, y en particular, a las dirigidas a la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos usuarios de aquel servicio.

Dentro de estas últimas, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, aprobada dentro del marco de la normativa básica estatal incluida en la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, regula los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, tipifica las infracciones vulneradoras de aquellos derechos y establece las competencias de la Administración autonómica y de las corporaciones locales en orden a la prevención y represión de aquellas conductas ilícitas.

Pues bien, algunas de las acciones llevadas a cabo, frecuentemente, por los prestadores de los servicios de tarificación adicional que son denunciadas con asiduidad en los medios de comunicación social por las organizaciones de consumidores y usuarios, y de las que también tiene conocimiento esta Procuraduría a través de las quejas presentadas por los ciudadanos, además de incumplimientos del Código de Conducta antes citado, pueden constituir ilícitos administrativos tipificados en el art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, antes citada.

Así, por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, la utilización de diversas técnicas de engaño (por ejemplo, promesas de premios que no existen o participación en concursos desconocidos) para lograr que los usuarios acaben utilizando estos servicios, con el coste económico que ello implica, el incumplimiento de la obligación de informar sobre el precio del servicio al comienzo de la comunicación, sea ésta telefónica o a través de Internet, o, en fin, la publicidad engañosa en los anuncios aparecidos en medios de comunicación de los servicios de comunicación o información prestados a través de los números de teléfono con prefijo 803, 806 o 807 sobre la naturaleza de los mismos, son conductas que pueden ser subsumidas en algunas de las infracciones administrativas tipificadas en el art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

En este sentido, la oferta, promoción, publicidad o información falsa o engañosa de servicios (art. 24.5), el incumplimiento de normas sobre publicidad de precios (art. 24.8), el incumplimiento de las disposiciones que regulan la prestación de servicios (art. 24.14), o el suministro de información inexacta o falsa (art. 24.19), son infracciones administrativas por las cuales se podrían sancionar las conductas realizadas con frecuencia por los prestadores de servicios de tarificación adicional.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, considerando que los poderes públicos tienen la obligación de, en el marco de sus respectivas competencias, adoptar medidas eficaces dirigidas a garantizar a los consumidores y usuarios la protección de sus legítimos intereses y el ejercicio de sus derechos (art. 51.1 CE y 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León), esta Procuraduría debía poner de manifiesto a la Administración autonómica la necesidad de que ésta ejerciera adecuadamente, en el ámbito de la prestación de los servicios de tarificación adicional, sus competencias en materia de protección de consumidores y usuarios.

Esta Institución ya había tenido la oportunidad de pronunciarse con anterioridad sobre esta problemática. En concreto, en el año 2002, se había formulado una resolución en esta materia a la, entonces, Consejería de Industria, Comercio y Turismo. En la resolución citada, ampliamente explicada en el Informe de esta Procuraduría correspondiente al año 2002, se instaba a aquel organismo el ejercicio de sus competencias sancionadoras en materia de consumo en el ámbito de la prestación de los servicios de tarificación adicional.

Aunque la resolución indicada fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma, lo cierto es que transcurridos más de tres años desde aquella aceptación, se podía concluir que las recomendaciones que habían sido realizadas en su día, no habían sido atendidas por la Administración autonómica.

En consecuencia, aunque el número de denuncias recibidas se había incrementado notablemente en estos años (de las tres denuncias de las que se había informado en el año 2001 se había pasado a las 31 presentadas en el año 2004 y en los primeros ocho meses de 2005), la dimensión social de la problemática integrada por la presunta comisión de irregularidades a través de los servicios de tarificación adicional continuaba aconsejando que la Administración autonómica desarrollase actuaciones inspectoras y, cuando procediera, sancionadoras frente a los prestadores de aquellos servicios, en el ejercicio de sus competencias en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Sanidad en los siguientes términos:

“Con la finalidad de garantizar la protección y el respeto de los derechos de los usuarios en Castilla y León de los servicios de tarificación adicional prestados, con carácter general, a través de los códigos 803, 806 y 807 (servicios telefónicos), y 907 (servicio de Internet), se recomienda desarrollar las siguientes actuaciones:

Primero.- Impartir las órdenes oportunas para que la Inspección de Consumo lleve a cabo actuaciones dirigidas a vigilar e inspeccionar la actuación de las personas físicas o jurídicas que prestan servicios de tarificación adicional.

PROCURADOR DEL COMÚN

Segundo.- Una vez acreditada, en su caso, la comisión por parte del prestador del servicio de tarificación adicional de una conducta constitutiva de un ilícito administrativo en materia de protección de los consumidores y usuarios, determinar el sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora a la vista de las circunstancias concurrentes y de la normativa aplicable, acordando la incoación y resolviendo el correspondiente procedimiento sancionador si aquél fuera esa Administración autonómica y remitiendo el resultado de la labor inspectora desarrollada a la Administración competente, en caso contrario.

Tercero.- En cualquier caso, en el supuesto anterior remitir a la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional los datos recabados en la actuación inspectora a los efectos de que ésta adopte las medidas que correspondan dentro de su ámbito de competencias y de conformidad con lo dispuesto en la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe aún no había sido recibida la contestación a la resolución señalada.

AYUDAS ECONÓMICAS DIRIGIDAS A LOS EMIGRANTES

Las especiales circunstancias sociales y políticas existentes en Cuba motivaron que esta Procuraduría llevara a cabo una serie de actuaciones, tanto de oficio como a instancia de parte, en relación con la situación de los castellanos y leoneses residentes en la Isla.

En este marco, esta Institución estimó oportuno dirigirse a la Administración autonómica con la finalidad de conocer la información de la que disponía ésta, acerca de la posible situación de necesidad que estuvieran atravesando los castellanos y leoneses, y sus descendientes, residentes en Cuba, así como las previsiones existentes, en su caso, en orden a la posible convocatoria de ayudas individuales dirigidas a paliar aquella situación económica.

La petición de información realizada fue atendida por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, organismo que no puso de manifiesto dato alguno acerca del número y de la situación de los castellanos y leoneses residentes en Cuba, al tiempo que señalaba que no existía, ni estaba prevista su creación, ninguna línea de subvención, cuyo contenido fuera el de otorgar ayudas directas a beneficiarios que fueran castellanos y leoneses en situación de necesidad y que residieran fuera del territorio de la Comunidad.

Al contrario, en el informe señalado se indicaba que las ayudas existentes se articulaban a través de subvenciones a proyectos de cooperación al desarrollo de los países empobrecidos, así como de proyectos de sensibilización o educación al desarrollo en el territorio de la Comunidad Autónoma.

PROCURADOR DEL COMÚN

Pues bien, a la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades con base en la fundamentación que se pasa a exponer.

El fenómeno de la emigración en Castilla y León tiene una importancia innegable. En este sentido, la propia Exposición de Motivos de la Ley 5/1986, de 30 de mayo, de Comunidades Castellano y Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León, expresa la magnitud de la emigración en los territorios de la Comunidad, así como su relevancia para la evolución demográfica castellano y leonesa en el pasado siglo. Consecuencia necesaria de ello es la presencia de un gran número de castellanos y leoneses en otros países, algunos de ellos con graves problemas económicos y sociales.

En cifras, en el marco de una actuación de oficio que había sido desarrollada por esta Procuraduría en el año 2004, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales había puesto de manifiesto que el número de ciudadanos originarios de Castilla y León que habían resultado beneficiarios en el año 2004 de una pensión asistencial por ancianidad en favor de emigrantes había sido de 2.609, de los cuales 171 residían en Cuba.

La especial atención que merecen los emigrantes y la relevancia que el fenómeno tiene para esta Comunidad, motivaron que el propio Estatuto de Autonomía, en su art. 5 se ocupara de ellos, reconociendo, con carácter general, a los emigrantes castellanos y leoneses, y a sus descendientes, los mismos derechos políticos que a los ciudadanos que tienen su vecindad administrativa en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Así mismo, el art. 6 de la norma estatutaria, dedica especial atención a las comunidades castellanas y leonesas en el extranjero, artículo que fue objeto de desarrollo por la Ley 5/1986, de 30 de mayo, antes citada.

Sin embargo, procedía resaltar la poca operatividad de la mención estatutaria señalada. En este sentido, ni tan siquiera en la propia estructura organizativa de la Administración autonómica se ha llegado a crear, como sucede en otras comunidades autónomas, un centro directivo encargado con carácter exclusivo a la atención de los emigrantes de Castilla y León y de sus comunidades.

Desde el punto de vista de la consideración de las posibles dificultades económicas y sociales que pudieran estar atravesando los emigrantes, de la información obtenida se desprendía que la Administración autonómica tenía un conocimiento muy superficial de la situación de aquéllos, así como que las ayudas específicas existentes, propias de la Comunidad Autónoma, eran prácticamente inexistentes.

PROCURADOR DEL COMÚN

La especial atención que merecen los ciudadanos de Castilla y León y sus descendientes, residentes en países extranjeros, y la difícil situación que atraviesan algunos de estos países aconsejaban que esa atención administrativa se viera notablemente incrementada.

En este sentido, se consideró necesario que la Administración de la Comunidad Autónoma obtuviera un conocimiento mayor acerca del número exacto de castellanos y leoneses residentes en el extranjero y de sus descendientes, así como de su concreta situación económica, social y familiar.

Datos relevantes al respecto serían los ingresos económicos que perciben, su origen, sus cargas familiares, sus posibilidades de acceso a recursos sociales como la sanidad o la educación o cualquier otra circunstancia determinante de una situación económica o social merecedora de ayuda.

Para la obtención de los datos generales indicados podía ser muy útil la colaboración de las comunidades castellanas y leonesas en el extranjero.

Esta labor debía tener como finalidad, entre otras, detectar la posible existencia de situaciones de precariedad entre los emigrantes de Castilla y León, para poder valorar, en su caso, el establecimiento, previa dotación presupuestaria, de unas ayudas económicas dirigidas a proporcionar un suplemento económico a las personas que sufren aquella precariedad y a sus familias.

Estas ayudas, que serían complementarias a las ayudas asistenciales en favor de los emigrantes españoles, convocadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no son desconocidas para otras Comunidades Autónomas como Galicia, Asturias o Canarias, cuyo ejemplo podía ser seguido por Castilla y León.

Su finalidad sería atender situaciones concretas de necesidad que afecten a emigrantes castellanos y leoneses en el extranjero, debiendo ir destinadas a cubrir las necesidades básicas de subsistencia, tales como manutención, alojamiento y atención socio-sanitaria. Serían prestaciones económicas directas, individuales, extraordinarias y no periódicas, de las que podrían ser beneficiarios aquéllos que cumplieran los requisitos establecidos en la correspondiente convocatoria, entre los cuales se incluiría necesariamente la carencia de ingresos o rentas de todo tipo que permitan un nivel mínimo de subsistencia.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en los siguientes términos:

“Primero.- Llevar a cabo las actuaciones necesarias para conocer de forma detallada la situación económica y social de los emigrantes castellanos y leoneses residentes en

PROCURADOR DEL COMÚN

el extranjero, y de sus familias, con la finalidad de identificar las posibles situaciones de precariedad que pudieran vivir aquéllos.

Segundo.- A la vista de los resultados obtenidos, valorar la implantación, previa dotación presupuestaria, de unas ayudas económicas destinadas a cubrir las necesidades básicas de subsistencia de aquéllos, tales como manutención, alojamiento y atención socio-sanitaria”.

La resolución indicada fue aceptada por la Administración autonómica, si bien las ayudas cuya creación se recomendaba no habían sido implantadas aún en la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe.

FUNDACIONES PÚBLICAS

En el Informe correspondiente al año 2003, se hizo referencia a una actuación de oficio llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la regulación de las fundaciones públicas de la Comunidad de Castilla y León (**OF/115/03**).

En el curso de la citada investigación de oficio, se formuló una resolución en la cual se recomendaba a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el inicio de las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León una modificación de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, consistente en la introducción de un nuevo Título dedicado a las fundaciones públicas.

En este sentido, se sugería que en el citado Título se incluyera, cuando menos, una definición del concepto de fundación pública de la Comunidad Autónoma, y se establecieran una serie de limitaciones a su actuación. En concreto, se indicaba que se contemplara expresamente la sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de los procedimientos de selección de su personal, así como la necesaria observancia de los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en los procedimientos de contratación que lleven a cabo para la adquisición de bienes y servicios.

La resolución citada fue aceptada, indicando la Consejería destinataria de la misma que se iba a proceder a valorar la inclusión de las determinaciones citadas en un futuro Reglamento de desarrollo de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León.

Pues bien, con fecha 25 de agosto de 2005, se aprobó el Reglamento de Fundaciones de Castilla y León. Esta norma dedica su Capítulo XI, integrado por el art. 44, a las fundaciones del sector público de Castilla y León, no incluyéndose en el mismo ninguna de las observaciones relativas a las mismas indicadas en su día por esta Procuraduría del Común.

En un informe proporcionado por la Administración autonómica a esta Institución, se justifica la ausencia de inclusión de las previsiones recomendadas en la norma reglamentaria

PROCURADOR DEL COMÚN

citada, en el contenido del Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León emitido en relación con la misma. En concreto, en este Dictámen se indicaba, compartiendo la opinión manifestada en su día por esta Procuraduría, que las recomendaciones realizadas por esta Institución debían ser incluidas, en su caso, en la Ley, pero no en una norma de rango reglamentario.

En cualquier caso, considerando que la regulación de las fundaciones públicas de la Comunidad Autónoma continuaba huérfana de previsiones normativas básicas relativas a su propio concepto y a las limitaciones de su actuación, tras la aprobación del reglamento antes citado, se procedió a iniciar una nueva actuación de oficio (**OF/64/05**).

En el marco de esta actuación nos hemos dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en solicitud de información relativa a las previsiones que, en su caso, existiesen de llevar a cabo, en un futuro próximo, alguna actuación dirigida a lograr una modificación de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, con la finalidad de incluir una regulación de las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma, en el sentido indicado en la resolución formulada en su día por esta Institución.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe, no se había recibido aún la información solicitada.

A modo de conclusión, procede señalar que para esta Procuraduría es evidente la necesidad de establecer un régimen jurídico de las fundaciones del sector público en Castilla y León, con la finalidad de evitar que su singular forma jurídica implique la ausencia absoluta de limitaciones a su actuación. Un ejemplo a seguir, en este sentido, podría ser el Capítulo X de la Ley de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobada el pasado año 2005 (Ley 10/2005, de 31 de mayo).

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE

ÁREA A

ÁREA A**FUNCIÓN PÚBLICA**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 189 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 3 |
| Expedientes admitidos..... | 123 |
| Expedientes rechazados | 39 |

1. FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL

A lo largo del año 2005 se han presentado, siguiendo la línea ya aludida en anteriores informes, diversas quejas relacionadas con las distintas cuestiones que forman parte de la relación de servicios que une a los empleados públicos con las diversas Administraciones públicas objeto de la supervisión del Procurador del Común.

En efecto, las quejas presentadas por la existencia de presuntas irregularidades en los procesos de selección de personal (tanto funcionario, como interino o laboral) han sido las de mayor relevancia cuantitativa, siendo mayor el número de quejas referidas a las corporaciones locales que las que afectaban a procesos selectivos convocados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Estas quejas han venido en ocasiones matizadas por el hecho de la falta de participación de observadores ajenos a los respectivos equipos de gobierno de las corporaciones locales en los órganos de selección de personal, o, incluso, al hecho de que algunas corporaciones ni siquiera habían procedido a convocar públicamente los puestos de trabajo, de modo que se realizaban contrataciones “de plano” ajenas a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad del art. 23.2 CE.

Junto a las presuntas irregularidades existentes en los procesos selectivos, esta Institución ha insistido, reiterando los trabajos realizados en años anteriores, en la necesidad de llevar a la práctica la periodicidad anual de los concursos para funcionarios en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, medida que, indudablemente, dará lugar a que el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios de nuestra Comunidad se convierta en un derecho real y no en una mera declaración retórica.

En este orden de cosas, tal y como a continuación se expondrá, se tuvo la ocasión de estudiar el empleo, también por la Administración autonómica, del sistema de libre designación. E, igualmente, se pudo comprobar que figuras de ocupación temporal de los puestos de trabajo de la Administración de Castilla y León, como las interinidades o las comisiones de servicios seguían siendo empleadas de manera irregular contraviniendo los plazos establecidos por la normativa vigente en materia de Función Pública.

Como es sabido, la materia de Función Pública abarca un amplio espectro de cuestiones de muy diverso carácter, cuyo denominador común es la relación que guardan con el desempeño del puesto de trabajo por los empleados públicos.

En este sentido, diversas cuestiones han sido objeto de nuestro estudio y valoración. Algunas quejas han versado sobre la legalidad de los cometidos atribuidos a determinados empleados públicos y sobre la existencia de presuntas trabas por parte de las respectivas administraciones que afectaban al derecho de los empleados públicos a la ocupación efectiva de su puesto.

También han sido objeto de reclamación, en quejas singulares, cuestiones de distinto calado como el acoso laboral, diversas convocatorias de acción social, el incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, la inactividad de algunas administraciones respecto a sus funciones de control horario y de cumplimiento de la normativa reguladora de las incompatibilidades de los empleados públicos o diversas faltas de respuesta a solicitudes, también de muy diverso tipo, formuladas por los interesados.

Junto a estas quejas de carácter singular, vinculadas a situaciones puntuales que afectaban a determinados empleados públicos, se ha estudiado la conformidad a derecho de algunas disposiciones de carácter general y se han elaborado propuestas sobre algunas cuestiones que afectaban de manera global al colectivo del personal al servicio de las administraciones.

Siguiendo esta línea argumental, y dada la extensión de la materia, se expondrán a continuación los trabajos más reseñables realizados por esta Institución en la materia de Función Pública general en el año 2005.

1.1. Temporalidad del empleo en la Administración Local

En el expediente que se tramitó en esta Institución con el número **Q/1379/04** se hacía alusión, de manera genérica, a la temporalidad de empleo existente en la Administración local.

A la vista de la formulación del escrito de queja, se acordó solicitar información a los ayuntamientos radicados en nuestra Comunidad Autónoma con población superior a 20.000

habitantes y a las Diputaciones provinciales con la finalidad de obtener una visión global en las corporaciones de mayor relevancia de la región.

Nuestra solicitud de información se refirió a las siguientes cuestiones:

1.- Cifras globales de la plantilla de personal de la Corporación a fecha 31 de agosto de 2004. Se requería que se diferenciara en la cifra global el número de empleados que desempeñaban puestos de trabajo adscritos a personal funcionario y a personal laboral. A su vez, se solicitó que en cada una de las dos categorías (funcionarios y laborales) se procediera a distinguir entre funcionarios de carrera y personal interino y entre personal laboral fijo y con contrato temporal, respectivamente. Finalmente, se pedía que se especificasen las distintas modalidades de contratación realizadas con el personal laboral no fijo, indicando en cada uno de los casos la fecha de inicio de la contratación e, igualmente, la fecha de inicio de la relación laboral de cada uno de los empleados que prestaban servicios a esa Corporación en calidad de personal interino.

2.- Fórmulas, procedimientos, mecanismos o instrumentos utilizados por la Corporación correspondiente para nombrar al personal interino que desempeña puestos de trabajo de personal funcionario o contratar al personal laboral temporal.

En su caso, si existía algún tipo de acuerdo para solucionar a corto o medio plazo un posible exceso de temporalidad en el empleo público de la Corporación.

En atención a nuestra petición de información, la totalidad de destinatarios del requerimiento remitieron la oportuna respuesta en los términos que posteriormente se expondrán.

A la vista de los distintos informes, se ha podido llegar a unas conclusiones de carácter general, las cuales, lógicamente, serán de aplicación en las respectivas Diputaciones o Ayuntamientos, dependiendo de sus circunstancias singulares.

Con carácter previo a la valoración de algunas cuestiones generales que afectan al empleo público temporal en la Administración local, era necesario hacer una descripción somera de las circunstancias más destacables de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos consultados.

Para ello, se hizo una referencia lo más concisa posible de los detalles más significativos de cada Corporación, según lo que se había hecho constar en los respectivos informes, y tomando como fecha de referencia el día 31 de agosto de 2004, tal y como se requirió desde esta Institución.

PROCURADOR DEL COMÚN

El Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos) afirma que su plantilla total ascendía a 285 empleados. De esa cifra, 140 serían personal funcionario (18 de ellos interinos) y 145 personal laboral (82 con contrato de carácter temporal).

Como dato a destacar, se detecta que dentro del personal funcionario interino al servicio de la Corporación, había diez empleados cuya antigüedad es anterior a 1997, es decir, que llevaban prestando servicios más de siete años, cuando, en principio, su relación, de conformidad al ordenamiento jurídico (art. 5.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964), estaría definida fundamentalmente por la nota de provisionalidad. En especial, llamaba la atención la existencia de dos personas sujetas a relación de interinidad, cuya fecha de alta en la Administración, son los días 18 de octubre de 1989 y 6 de febrero de 1990.

Las modalidades de contratación de personal laboral empleadas por este Ayuntamiento eran las de interinidad y obra o servicio determinado, siendo de reseñar la existencia de cinco contratos laborales de interinidad a tiempo completo con origen en el año 1998 y de dos contratos por obra o servicio determinado, también a tiempo completo, cuya fecha de alta es el día 1 de octubre de 1999.

Por lo que se refiere a los procedimientos de selección del personal interino y laboral temporal, se aludía a los sistemas de convocatoria pública y oferta genérica al Inem, y, por otra parte, a los sistemas de libre designación y Decreto de Alcaldía.

El Ayuntamiento manifestaba expresamente en su informe su "intención de solucionar la temporalidad existente en el empleo".

El Ayuntamiento de Ávila declaraba que su plantilla de personal funcionario ascendía a 479 funcionarios, estando 69 plazas vacantes y 47 cubiertas con personal interino. Por su parte, la plantilla de personal laboral fijo era únicamente de 67 empleados. El número de vacantes de personal laboral era de 15 y el de trabajadores con contrato temporal ascendía a 22, por lo que el número de empleados fijos en servicio activo sería de 30.

En los datos facilitados por el Ayuntamiento de Ávila se reflejaba el total de plazas incluidas en la Relación de Puestos de Trabajo y en la plantilla del personal municipal, pero no así las contrataciones temporales que, con carácter ocasional, realiza el Ayuntamiento para atender circunstancias eventuales.

Se pudo apreciar que varias personas que desempeñaban interinamente puestos de funcionario lo hacían desde el año 2001, en distintas categorías, y que las modalidades de contratación utilizadas para personal laboral temporal eran las habituales (obra o servicio determinado, eventual por circunstancias de la producción o interinidad). Respecto al personal laboral, al contrario de lo que ocurre con el personal funcionario, la totalidad de los contratos

PROCURADOR DEL COMÚN

aludidos en el informe tenían en el año 2004 su fecha de alta y también la fecha prevista de baja.

Como instrumentos de selección del personal de carácter temporal, el Ayuntamiento de Ávila afirmaba disponer desde el 1 de enero de 2004 de una Bolsa de Empleo comprensiva de varias categorías. En caso de que dicha Bolsa fuera insuficiente, el Ayuntamiento tenía previsto un sistema de llamadas a través de la lista resultante del último procedimiento selectivo celebrado para la provisión de plazas de idéntica naturaleza que las requeridas y, subsidiariamente, la convocatoria de un procedimiento de selección con respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En cuanto a los trámites para abordar un proceso de consolidación de empleo, la Corporación abulense afirmaba haber iniciado los trámites para alcanzar un acuerdo político unánime, lo que fue dictaminado por la Comisión Informativa y de Régimen Interior en su sesión de fecha 21 de septiembre de 2004. En la fecha de emisión del informe se declaraba estar pendiente de la realización de un informe exhaustivo de las condiciones que serán exigidas como requisito para acceder a la consolidación y del inicio de las conversaciones con la parte social a fin de lograr un acuerdo consensuado sobre la cuestión.

El Ayuntamiento de Burgos tenía un total de 763 plazas, estando ocupadas 613 por funcionarios de carrera. De dichas plazas, 72 estaban ocupadas por personal interino.

Por otra parte, se declaraban 243 plazas de personal laboral, de las cuales 204 estaban ocupadas. No obstante, se matizó que el personal laboral contratado temporalmente no figuraba en plantilla.

Dentro del listado de interinidades facilitado por el Ayuntamiento de Burgos, destacaba un elevado número de empleados que desempeñaban puestos de Auxiliar Administrativo, del Grupo D, con destino en Recaudación, desde el día 10 de enero de 2000. Con esa misma fecha iniciaron su interinidad, también en el Servicio de Recaudación, tres Agentes Ejecutivos, del Grupo C y dos Ayudantes de Recaudación del Grupo D. Como casos más relevantes, cabía destacar dos interinidades de muy larga duración: Un Técnico en Gestión Económico-Financiera del Grupo B, con destino en Intervención, desde el 1 de abril de 1996, y un Auxiliar de Archivo, del Grupo D, desde el 4 de marzo de 1999.

Desde el punto de vista de la contratación laboral temporal, llamó la atención la existencia de seis contratos de interinidad, cuya razón declarada es "hasta que se cubra la vacante", cuyos inicios se produjeron en diversas fechas de los años 1998 y 1999.

Las forma de contratación del personal interino era la de llamamiento a quienes hubieran aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a plazas anteriormente convocadas

PROCURADOR DEL COMÚN

de la misma Escala, Subescala y Clase. Caso de no existir aspirantes en la lista, se procedía a publicar una convocatoria en el *BOP*.

En el caso del personal laboral temporal, el criterio seguido era el de la realización de una oferta de empleo al Inem y posterior entrevista a los candidatos propuestos.

El Ayuntamiento de Burgos finalmente afirmaba que “no existe Acuerdo, Pacto o decisión alguna para solucionar un posible supuesto de excesiva temporalidad en el empleo público de esta Corporación”.

El Ayuntamiento de León informó que el número de efectivos municipales a fecha 6 de septiembre de 2004 era de 1.769 empleados. De ese total, 552 empleados ocupaban plazas de funcionario, siendo 67 de ellos personal interino. 14 empleados tenían la condición de personal eventual.

Dentro del colectivo de personal laboral el número de plazas era de 1.056 y correspondían a diversas modalidades contractuales. Así, se informaba que 249 eran personal laboral de ejercicio económico, 171 tenían contrato de obra, 66 contrato de inserción, 12 serían personal laboral de alta dirección y 6 habían suscrito contrato de interinidad. Además, habría que añadir 448 trabajadores fijos y 104 empleados que figuran con “contrato OPE”.

Para llegar a los 1.769 empleados públicos informados, la cifra se completaría con 63 efectivos fijos discontinuos y 84 trabajadores del servicio de aguas, de los cuales 67 son fijos.

Es de destacar que dentro de los 67 empleados que tenían la condición de personal interino, 33 de ellos ocupaban puestos de Administración General, dentro del Cuerpo Auxiliar.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de León no se facilitó ningún tipo de información ni sobre la fecha de inicio de los contratos temporales ni sobre el comienzo de las interinidades.

En consecuencia, este Ayuntamiento se limitaba a remitir cifras globales de personal municipal. No obstante, a tenor de lo informado en la actuación de oficio **OF/23/05**, esta Procuraduría pudo conocer que el Ayuntamiento de León carecía de Relación de Puestos de Trabajo de Personal Laboral y que, al contrario de lo publicado en la prensa local, no tenía intención alguna de iniciar procesos de consolidación de empleo temporal.

El Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) informaba que tenía una plantilla de 134 funcionarios, de los cuales 14 de ellos eran interinos. Como interinos de mayor antigüedad destacaban tres empleados que iniciaron su relación de servicios con el citado Ayuntamiento los días 17 de marzo de 1997, 1 de marzo de 2000 y 8 de abril de 2000, respectivamente.

Por lo que se refiere al personal laboral, el número de efectivos era de 84, de los cuales 45 tenían suscritos contratos temporales, con las modalidades de obra o servicio determinado, eventual por circunstancias de la producción, interinidad o inserción. Como dato más destacable, podía indicarse que existía un trabajador con contrato de interinidad a tiempo completo con fecha de alta 29 de noviembre de 1993. Asimismo constaba la existencia de diversos contratos por obra o servicio determinado y de interinidad, cuyo origen procedía de los años 1998, 1999 y 2000.

En lo concerniente a los procedimientos de selección del personal temporal, el Ayuntamiento de Medina del Campo aludía a la selección, tanto de los funcionarios interinos como del personal laboral temporal, a través de los correspondientes procesos selectivos, de conformidad con las bases genéricas aprobadas mediante Comisión de Gobierno y publicadas en el *BOP* de Valladolid el año 1999. Se subrayaba que en ningún caso se realizaba la contratación del personal temporal al servicio de la Corporación a través de la contratación directa.

En este Ayuntamiento no existía acuerdo o pacto expreso para proceder a la eliminación de la temporalidad en el empleo de la Corporación, aunque sí una intención de desarrollo de las correspondientes Ofertas Públicas de Empleo en los siguientes ejercicios.

En el Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos), el número de funcionarios de carrera era de 157, siendo el de interinos únicamente de 8. El número de efectivos de personal laboral fijo era de 114 más otra trabajadora perteneciente a la Fundación Municipal de Cultura, y el de trabajadores contratados temporalmente de 54.

Dentro del personal funcionario interino, destacaban dos empleadas que iniciaron su relación de servicios con el Ayuntamiento los días 14 de julio de 1997 y 15 de marzo de 1999.

Las modalidades de contratación temporal empleadas por el Ayuntamiento eran las ya aludidas de obra o servicio determinado, interinidad y eventual por circunstancias de la producción. En esta Corporación se podían observar contratos temporales con una antigüedad muy importante, como, por ejemplo, dos contratos por obra o servicio determinado con fecha de alta 10 de enero de 1996 o tres contratos de interinidad, con fechas de alta 24 de julio de 1996, 5 de junio de 1998 y 1 de agosto de 1998, respectivamente.

La contratación del personal interino se realizaba mediante bolsas de empleo, las cuales son creadas cada vez que se convoca una oposición de la categoría profesional correspondiente.

En la fecha de emisión del informe, el Ayuntamiento se encontraba con varios procesos abiertos para cubrir definitivamente varias plazas correspondientes a efectivos que figuraban como personal interino o contratado.

En el Ayuntamiento de Palencia, la plantilla de funcionarios ascendía a 386 efectivos, de los cuales únicamente 8 eran interinos, todos ellos de nombramiento muy reciente en la fecha de emisión del informe.

Por su parte, el número de laborales se cifraba en 101, de los cuales 53 eran fijos, 3 interinos, 33 eventuales por acumulación de tareas y 12 contratados para obra o servicio determinado. Asimismo, existía personal contratado por obra o servicio determinado fuera de plantilla que desarrollaba, en colaboración con la Junta de Castilla y León o el Fondo Social Europeo, distintas acciones incluidas dentro del Convenio de Prestaciones Básicas (minorías étnicas, inserción laboral, garantía social, menores en riesgo).

Examinados los datos facilitados por el Ayuntamiento de Palencia, se pudo observar que el inicio de los contratos laborales temporales era muy reciente y que el único caso de larga duración (un auxiliar administrativo con contrato de interinidad desde el 21 de mayo de 2001) respondía a la legalidad, en tanto en cuanto su objeto era la sustitución de un liberado sindical.

Para la contratación de funcionarios interinos en vacante de plantilla se efectuaba convocatoria individualizada de interinidad, de acuerdo con las bases aprobadas por la Corporación, las cuales son publicadas en los boletines oficiales correspondientes.

Para las contrataciones eventuales temporales, el Ayuntamiento tenía aprobada desde el año 2003 una Bolsa de Empleo, con duración de dos años, para varias categorías. En el caso que no esté prevista Bolsa de Trabajo para un puesto de trabajo concreto, se tramita la correspondiente oferta genérica de empleo al Inem, y, posteriormente, se procede a la selección del aspirante por la Comisión creada al efecto.

El Ayuntamiento de Palencia, a través de sus convenios, de común acuerdo con las organizaciones sindicales y representantes de los trabajadores, viene realizando estudios sobre aquellos puestos de trabajo de diferente periodicidad y jornada que son susceptibles de consolidar su incorporación a la plantilla, habilitando los procedimientos legales de selección. En cumplimiento de lo mencionado, a través de la Oferta de Empleo Público anual y, conforme a las necesidades que se detectan como fijas, se van incluyendo las plazas para su provisión definitiva, previa la elaboración de la convocatoria y tramitación administrativa procedente.

El Ayuntamiento de Ponferrada (León) se ha limitado a remitir datos globales. El número de funcionarios de carrera, a fecha 9 de noviembre de 2004, ascendía a 278, y el de funcionarios interinos a 8. Por lo que se refiere a datos de personal laboral, se informa que el número de trabajadores fijos es 30 y el de eventuales 46.

Se advierte, respecto a los funcionarios interinos, que dos plazas se encontraban en fase de selección, una plaza con reserva de puesto de trabajo y el resto estaba incluido en la

PROCURADOR DEL COMÚN

Oferta de Empleo Público. Por lo que se refiere al personal laboral temporal, los contratos formalizados correspondían a la modalidad de obra o servicio determinado.

El sistema de selección del personal interino y laboral temporal, según se deduce del informe elaborado por el Ayuntamiento de Ponferrada, era el de convocatoria pública.

Se declaraba que en los últimos años se habían realizado por parte del Ayuntamiento dos importantes procesos dirigidos a dar estabilidad a la plantilla de personal, uno dirigido a la consolidación de empleo y el otro a la funcionarización, lo que dio lugar a que el número de funcionarios fuera sensiblemente superior al del personal laboral.

Por lo que afecta al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), los funcionarios de la Corporación eran 91. Con carácter temporal desempeñaban puestos de funcionarios públicos un total de diez personas, de los cuales deben destacarse dos relaciones de empleo iniciadas los días 1 de abril de 1989 y 3 de noviembre de 1997.

Llamaba la atención la gran diferencia existente entre el personal laboral fijo (30 efectivos) y el temporal (195). En este caso, no se hacía alusión alguna en la información remitida a la fecha de inicio de los contratos temporales realizados por obra o servicio determinado, excepto dos contratos de la categoría profesional de Profesora de Educación de Adultos con fecha de inicio en el mes de enero de 1997.

Sin embargo, se señala una modalidad de contratación denominada "interino indefinido", entendido por el Ayuntamiento como aquel contratado interinamente hasta la provisión definitiva de la plaza. A fecha 31 de agosto de 2004, existían 18 contratos de este carácter, si bien en aquella fecha se estaba tramitando la selección con carácter fijo de siete de estos contratos. Han de destacarse dos contratos cuya iniciación se produjo los días 5 de mayo de 1995 y 18 de febrero de 2000.

Los procedimientos de selección empleados tanto para el personal interino funcionario como para el personal laboral temporal son los de oposición libre y concurso-oposición, los cuales son publicados en dos diarios de la provincia.

Respecto a la existencia de Pactos o Acuerdos para solucionar la temporalidad del empleo a corto o medio plazo, la Corporación, de conformidad con la Disposición Adicional Segunda del vigente Convenio Colectivo, se ha comprometido a iniciar el proceso de consolidación del personal temporal atendiendo al calendario previamente negociado con los representantes de los trabajadores.

El Ayuntamiento de Salamanca tenía una plantilla total de 984 empleados públicos. El total de personal funcionario era de 902 efectivos, siendo únicamente 22 interinos. El personal

PROCURADOR DEL COMÚN

laboral ascendía a la cifra de 82 trabajadores, de los cuales 39 eran fijos y el resto eran temporales.

Por lo que se refiere a los datos concretos del personal funcionario interino, no se remitió ningún tipo de información al respecto. En cuanto a los contratos temporales de interinidad, hay que destacar, como datos más relevantes, que tres contratos tenían su fecha de alta el día 12 de abril de 2000 y un contrato de obra o servicio determinado se inició el día 22 de noviembre de 1999.

Por lo que se refiere a los procedimientos de cobertura de los puestos de trabajo con carácter temporal, el Ayuntamiento de Salamanca aludía a la estricta observancia de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, pero no se hizo mención alguna a cuáles eran los procedimientos de selección.

Según declaraba el Ayuntamiento de Salamanca, “consideramos que no existe problema de excesiva temporalidad al que haya que dar respuesta”.

En el Ayuntamiento de Segovia, la plantilla de personal funcionario era de 464 efectivos, 44 de ellos interinos. La plantilla de personal laboral ascendía a 42 trabajadores (9 fijos y 33 temporales).

En el ámbito de los funcionarios interinos, se ha podido comprobar que varias de las interinidades responden a la existencia de vacantes. Las relaciones de servicios con mayor antigüedad proceden del año 2002 y se refieren a variados puestos de trabajo (ayudante de mantenimiento, operario, ayudante), todos ellos vacantes.

Los procedimientos para llevar a cabo nombramiento de personal interino o contrataciones temporales son los de convocatoria pública, llamamiento a través de lista derivada de los procesos selectivos y, excepcionalmente, preselección a través de los servicios públicos de empleo, cuando concurren razones de plazos o de dificultad para captar candidatos.

En la comunicación remitida por el Ayuntamiento de Segovia se informa que ni la propia Corporación ni los representantes del personal han considerado que exista un problema de excesiva temporalidad en el empleo público.

La plantilla de personal del Ayuntamiento de Soria, a fecha 31 de agosto de 2004, era de 182 funcionarios y 120 laborales. Entre los funcionarios, 177 son funcionarios de carrera y 5 interinos. Entre el personal laboral, se encuentran 37 trabajadores con contrato de duración determinada.

Por lo que respecta al procedimiento para las contrataciones temporales, se afirma que la gran mayoría procede de Bolsas de Empleo, constituidas mediante la realización de pruebas teóricas y prácticas.

Está previsto un proceso de consolidación de efectivos del personal de instalaciones deportivas del Ayuntamiento, a consecuencia de la transferencia de las mismas por la Junta de Castilla y León con personal que tenía suscritos contratos de interinidad.

El Ayuntamiento de Valladolid poseía una plantilla de 1.161 funcionarios de carrera y 29 interinos. Por su parte, la plantilla de laborales incluía 778 laborales fijos, 187 laborales temporales a jornada completa y 102 a tiempo parcial. Todo ello hace un total de 2.257 empleados públicos en alta al servicio del Ayuntamiento.

Dentro del personal funcionario interino, solamente constan cuatro relaciones de servicios anteriores al año 2002. Sin embargo, se informa de la existencia de un elevado número de contratos laborales de duración determinada por interinidad cuya fecha de inicio es el día 1 de enero de 2001, e, igualmente, se informa de un también muy considerable número de contratos de interinidad a tiempo parcial iniciados en fecha 1 de octubre de 2000.

Por lo que se refiere a los procedimientos de selección del personal interino y de los trabajadores contratados temporalmente, así como de las posibles previsiones de consolidación de empleo temporal, el informe remitido por el Ayuntamiento de Valladolid no realiza consideración alguna.

La plantilla del Ayuntamiento de Zamora era de 484 empleados públicos, 276 funcionarios (43 interinos) y 208 laborales (111 con contratos temporales de obra o servicio determinado, acumulación de tareas o interinidad).

En el listado remitido de funcionarios interinos, un total de 25 tienen una antigüedad en la Administración anterior al año 2000, habiéndose iniciado la relación de servicios más antigua en fecha 18 de mayo de 1995.

En el apartado de personal laboral, constan 17 contratos por obra o servicio determinado anteriores al año 2000, existiendo, como circunstancia extraordinariamente llamativa, dos contratos de fecha 6 de febrero de 1990 y otros dos de fecha 25 de mayo de 1992. Igualmente, sorprende la existencia de 8 contratos laborales de interinidad anteriores a 1 de enero de 1995, incluidos 3 del año 1992.

Por otra parte, también es llamativa la circunstancia de que el último empleado con la condición de personal laboral fijo, según el listado remitido con el informe del Ayuntamiento de Zamora, tiene como fecha de antigüedad el día 25 de octubre de 2000. De ello, cabe presuponer que desde el año 2000 hasta el año 2004 no se ha realizado ningún tipo de proceso selectivo de personal laboral fijo al servicio del precitado Ayuntamiento.

En lo relativo a los procedimientos utilizados por el Ayuntamiento de Zamora para contratar tanto a personal laboral temporal como a funcionarios interinos, se afirma que “son, con carácter general, los previstos para la Administración”.

Con el objeto de solucionar a corto plazo la excesiva temporalidad existente, se habían iniciado negociaciones por el Ayuntamiento de Zamora con la Mesa de Negociación de Funcionarios del Ayuntamiento, sin que en la fecha de emisión del informe se hubiera firmado acuerdo alguno.

Finalizada la referencia a los ayuntamientos consultados, se examinaron a continuación, también de manera somera, las notas básicas expuestas por las respectivas Diputaciones provinciales.

La Diputación Provincial de Ávila disponía de 357 funcionarios de carrera y de 2 funcionarios interinos. Su plantilla de personal laboral fijo es de 52 empleados y los puestos de personal laboral temporal, a fecha 31 de agosto de 2004, son 79.

Examinadas las contrataciones laborales (obra y servicio, interinidad) expuestas en el informe, todo hace indicar que las mismas habían sido objeto de reciente fecha de suscripción.

La selección del personal interino y temporal se realiza siguiendo los criterios establecidos en el Reglamento de la Mesa de Contrataciones Laborales, aprobado por el Pleno de la Diputación Provincial de Ávila, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2004.

Esta Corporación consideraba que *“la temporalidad de las contrataciones que realiza, además de contar con el respaldo jurídico correspondiente, se encuentra ajustada a la racionalidad requerida para la satisfacción de los intereses provinciales que gestiona, a la que está obligada en virtud de lo dispuesto en el art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local”*.

La Diputación Provincial de Burgos contaba con 671 funcionarios de carrera y 12 interinos. En el informe se indica la existencia de 364 puestos ocupados por personal laboral con carácter temporal, pero no se hace alusión alguna al número de trabajadores fijos.

Las modalidades de contratación son las ya enunciadas de interinidad, obra o servicio determinado y eventual por circunstancias de la producción.

El dato más relevante es, sin duda, la existencia de un gran número de contratos laborales de interinidad, con fecha de inicio del contrato el día 1 de enero de 2002, sin que conste fecha de fin del contrato. Los dos contratos más antiguos observados se refieren a puestos de la categoría de conductor de camión cuyo inicio se remonta a los días 21 de noviembre de 1997 y 1 de septiembre de 1998.

PROCURADOR DEL COMÚN

En cuanto a las interinidades de los funcionarios, el procedimiento de selección se concreta en el nombramiento de los aspirantes a plazas de igual o similar categoría que, aun cuando no aprobaron el procedimiento de selección convocado, quedaron con la mejor puntuación después del aspirante o aspirantes seleccionados.

La selección del personal laboral temporal se realiza a través de Bolsa de Empleo, en la cual se respeta rigurosamente el orden de puntuación en ellas establecido.

La solución a la temporalidad existente en el empleo de la Corporación se ha intentado lograr a través de un Plan de Empleo que pretende llevar a efecto una reorganización de los efectivos personales existentes. Su objetivo básico, según declara la Diputación burgalesa, sería "dotar a la Diputación de Burgos, en los ámbitos afectados, del personal necesario, adecuado a los puestos y volumen de trabajo existente, con supresión de los puestos que han dejado de tener sentido y reasignación del personal a puestos útiles a las actuales necesidades organizativas, otorgando a su plantilla una estabilidad mayor a la actualmente existente, que redunde en una mayor capacitación y dedicación".

La Diputación Provincial de León aportó datos globales de personal sin distinguir entre empleo temporal y empleo estable. El total de la plantilla para el ejercicio 2004 estaba compuesta de 841 funcionarios, 138 laborales y 64 fijos discontinuos. Como personal eventual o de confianza hay que significar 18 empleados, y adscritos al Instituto Leonés de Cultura, 40 funcionarios, 5 laborales y un eventual. Todo ello hace que la plantilla ascienda a 1.107 empleados.

El personal interino se designa entre los opositores que, de acuerdo con el orden de puntuación obtenido, superan las pruebas, no habiendo obtenido plaza en el proceso selectivo convocado para su provisión.

El sistema empleado para la selección de personal laboral temporal es el mismo que se acaba de señalar. En caso de no ser aplicable este sistema, se forman bolsas de trabajo mediante convocatoria pública.

No se aportó ninguna consideración respecto al empleo temporal en esa Diputación y únicamente se remitió copia de la Oferta Pública de Empleo para el año 2004.

La Diputación Provincial de Palencia tenía en nómina a 145 funcionarios de carrera y a 9 interinos. La plantilla de personal laboral ascendía a 131 puestos de trabajo, de los cuales 94 correspondían a personal laboral fijo.

Las relaciones laborales temporales de mayor antigüedad con esa Diputación correspondían, según lo informado, a dos Técnicos Auxiliares Informáticos contratados por obra o servicio en septiembre de 2001 y 2002 respectivamente.

PROCURADOR DEL COMÚN

Las contrataciones de personal funcionario y laboral se venían realizando mediante convocatoria pública, pruebas selectivas y baremación de méritos, a través de Bolsas de Trabajo, contando con la participación de la representación sindical, tanto en la determinación del sistema de selección, como en la redacción de las bases de convocatoria y en los Tribunales de Selección.

En la fecha de emisión del informe, la Diputación palentina declaró estar negociando con la representación sindical el convenio colectivo, previéndose la posibilidad de incluir alguna cláusula que permitiera la consolidación del mayor número de funcionarios o personal laboral fijo.

La plantilla de la Diputación de Salamanca era de 1.055 efectivos (603 funcionarios de carrera, 31 funcionarios interinos, 199 laborales fijos, 129 laborales interinos y contratados, 21 con condición de personal de confianza o eventuales, 57 en calidad de personal de Escuelas Taller y 25 cargos políticos).

En el informe remitido no constan las fechas puntuales del inicio de las relaciones de servicios de los funcionarios interinos y de los contratados temporales con la Diputación de Salamanca.

Como procedimientos de selección se han utilizado básicamente las listas de sustituciones generadas tras las distintas ofertas de empleo público que se han convocado y se han realizado convocatorias de demanda de empleo genérica a través del Inem. Asimismo, se han ido generando bolsas de empleo para distintas categorías profesionales.

El objetivo de dar por finalizada la temporalidad de empleo en la Diputación salmantina ha sido manifestada de forma reiterada en diversas Comisiones Paritarias, si bien no existe un compromiso escrito del mismo.

En la Diputación Provincial de Segovia el número total de empleados era de 774, no existiendo ni un solo funcionario interino. Los funcionarios de carrera eran 448, el personal laboral fijo ascendía a 83 efectivos y el resto se trataba de personal laboral contratado temporalmente. De este resto, debe destacarse que el personal laboral contratado para sustitución temporal de trabajadores con derecho a reserva de puesto de trabajo ascendía a 110 empleados.

Al igual que en el caso anterior no se hace referencia alguna a la fecha de inicio de las relaciones contractuales.

La fórmula adoptada para las contrataciones temporales era la utilización de los listados confeccionados de acuerdo con el resultado de las últimas pruebas selectivas celebradas para la provisión de plazas de la respectiva categoría profesional o especialidad, o,

PROCURADOR DEL COMÚN

en su defecto, la convocatoria pública de pruebas selectivas específicas para la contratación de que se trate, siguiendo, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, mediante anuncio en el *BOP* y en un periódico de tirada provincial, así como en la página web de la Institución.

Como instrumento para evitar la temporalidad en el empleo público de esta Diputación, se ha optado por la inclusión de las vacantes en la Oferta de Empleo Público.

La Diputación Provincial de Soria ha remitido copia de las plantillas y de las Relaciones de Puestos de Trabajo de personal funcionario y laboral aprobadas para el año 2004. La dotación de personal funcionario ascendía a 123 puestos de trabajo (72 ocupados, 47 vacantes y 4 de personal eventual) y la dotación de personal laboral era de 373 puestos (181 ocupados y 192 vacantes).

Igualmente se remite listado de las contrataciones temporales, tanto de personal funcionario interino como de personal laboral, del cual se desprende que todas ellas se han realizado a lo largo del año 2004.

Como sistemas de selección de este personal se han empleado los sistemas de bolsa anual de empleo y convocatoria pública.

La Diputación Provincial de Valladolid informó que su plantilla estaba compuesta de 649 funcionarios de carrera, 91 funcionarios interinos y 8 funcionarios de empleo. Por su parte, la plantilla de personal laboral se componía de 6 laborales fijos, 238 contratados laborales y 7 religiosas. En consecuencia, el número total de efectivos de esta Diputación ascendía a 999.

Siendo en este caso evidente la manifiesta desproporción entre el personal laboral fijo y el personal laboral temporal al servicio de la Corporación, a ello hay que añadir la existencia de diversos contratos laborales que se vienen desarrollando desde hace un largo periodo de tiempo. En efecto, destacaban dos contratos para Auxiliares de Psiquiatría en el Centro "Doctor Villacián" y un contrato de Auxiliar de Administración General en el Servicio de Extinción de Incendios y Protección Civil suscritos el año 1993, cuyo objeto común es la sustitución de un funcionario por liberación sindical, y otro contrato de fecha 23 de agosto de 1996, en el que se trataba de sustituir a una funcionaria "por adscripción provisional de ésta a Encargada General de Servicios, hasta la incorporación de la titular al puesto".

También llamaba la atención la existencia de algunos contratos por obra o servicio determinado vigentes en la fecha de emisión del informe, en concreto, el contrato de un Delineante de fecha 29 de abril de 1996 para la explotación y digitalización de la tercera fase de la encuesta de infraestructura y equipamiento local, o los dos contratos de fecha 12 de agosto de 1999 suscritos con Psicólogos para un Programa de apoyo a las familias.

PROCURADOR DEL COMÚN

La selección del personal funcionario interino se regía por unas bases incluidas en el Acuerdo de Funcionarios publicado en el *BOP* de Valladolid de 2 de agosto de 2003, que se traducen, de conformidad con lo contemplado en su art. 11, en un sistema de convocatoria pública.

En cuanto al personal laboral, éste es seleccionado, a falta de personas que hayan aprobado sin plaza un proceso de interinos o funcionarios de carrera, a través de solicitud de oferta de empleo al servicio público de empleo, que es quien preselecciona a los candidatos, y la posterior realización de entrevista y/o prueba a las personas preseleccionadas, de acuerdo con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación y publicadas en el Boletín Oficial de la provincia de Valladolid de 14 de noviembre de 1997.

Finalmente, la Diputación de Zamora disponía de 541 empleados, distribuidos de la siguiente forma: 346 funcionarios de carrera, 91 funcionarios interinos, 9 eventuales, 4 laborales fijos y 91 laborales temporales.

En esta Diputación, la excesiva temporalidad de empleo viene acompañada del hecho de que tal temporalidad viene desarrollándose desde hace muchos años. Así, constan varios contratos por obra o servicio determinado suscritos el año 1995 en varias categorías (Asistente infantil, Ayudante de cocina, Operaria de Establecimiento, Director Gerente) que siguen vigentes.

En la misma línea se ha gestionado el personal funcionario interino, respecto del cual se informa sobre relaciones de servicios iniciadas desde el año 1993, también en varias categorías. Salvo error u omisión, el número de funcionarios interinos cuya relación de servicios con la Diputación provincial de Zamora es anterior a fecha 1 de enero de 2000 asciende a 33.

Los sistemas de selección del personal temporal son los ya reiterados de convocatoria pública, realización de pruebas selectivas y confección de listados y bolsas de trabajo.

Según se informó por la Diputación Provincial de Zamora, “no ha sido alcanzado ningún tipo de acuerdo, pacto o decisión para solucionar el problema de temporalidad a que se ha visto abocada esta Corporación básicamente por las limitaciones impuestas por la vía de la limitación en las tasas de reposición de efectivos”.

Descritas de manera sumaria las características, en nuestra opinión, más reseñables de cada una de las corporaciones consultadas, el siguiente paso fue el de valorar diversas cuestiones relacionadas con el acceso al empleo público en la Administración local desde el punto de vista de su temporalidad, tanto en lo que se refería al personal interino que desempeña plazas de funcionarios públicos, como en lo concerniente al personal laboral.

PROCURADOR DEL COMÚN

Se significó, como premisa básica, que las reflexiones que a continuación se expusieron tenían un valor global, esto es, que se dirigían con la finalidad de que fueran objeto de consideración en tanto en cuanto no estuviesen siendo objeto de aplicación hasta la fecha en la respectiva Corporación.

Las conclusiones iniciales que se pudieron extraer de los datos remitidos a esta Procuraduría fueron los siguientes:

1.- Los datos de efectivos del personal al servicio de las corporaciones locales consultadas son muy variados y llama la atención que, en algunos casos, la relación entre la población de los municipios y el número de empleados públicos diverge considerablemente. Por citar un ejemplo, el Ayuntamiento de León dispone de 1.769 efectivos, mientras que el Ayuntamiento de Burgos tiene en alta a 1.006 empleados y el Ayuntamiento de Salamanca a 984.

2.- Asimismo, es importante destacar que las plantillas de las distintas corporaciones son muy variables en las cifras proporcionales de personal funcionario y laboral. En este sentido, cabe destacar que la Diputación de Valladolid tiene 740 funcionarios frente a 244 laborales, mientras que la Diputación de Palencia tiene 145 funcionarios frente a 131 laborales y la Diputación de Soria tiene una dotación de 123 puestos de trabajo para personal funcionario y 373 para personal laboral.

3.- Como se puede advertir, a través de los datos mencionados anteriormente, la temporalidad de empleo es muy diferente en cada una de las administraciones consultadas, con casos de excesiva temporalidad en el empleo, tal y como ocurre en el Ayuntamiento de Zamora o en la Diputación Provincial de Zamora, y casos de aparente regularidad como es el Ayuntamiento de Palencia o la Diputación Provincial de Soria.

4.- Los sistemas de selección del personal interino y las contrataciones temporales se realizan de conformidad con varios métodos, siendo los más frecuentes las bolsas de trabajo, las listas derivadas de los procesos selectivos y las convocatorias específicas.

5.- La convocatoria de procesos de consolidación de empleo temporal es aun una realidad pendiente de llevar a cabo y se están empleando, en algunos casos, las convocatorias de los procesos selectivos derivados de las correspondientes Ofertas de Empleo Público como instrumentos para la cobertura definitiva de los puestos de trabajo.

A la vista de las conclusiones expuestas, la primera cuestión a valorar fue la relativa a la definición de las plantillas de personal de las correspondientes corporaciones.

Desde este punto de vista, parece innegable la conveniencia de que dichas plantillas se adapten del mejor modo posible a las necesidades reales de los respectivos ayuntamientos o

PROCURADOR DEL COMÚN

Diputaciones, de tal manera que el número de efectivos, tanto de personal laboral como funcionario, resulte adecuado a las competencias que tiene encomendada cada Corporación.

De conformidad con lo establecido en el art. 90.1 LBRL, y en el art. 126 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia del régimen local, corresponderá a cada corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, la cual deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

Pues bien, debe subrayarse que el TS en sentencia de 12 de diciembre de 1997 ha manifestado, respecto al art. 90.1 LBRL, que “el precepto invocado exige que la plantilla incluya todos los puestos de trabajo, correspondan a funcionarios o a personal laboral, e incluso cita al personal eventual que, de cualquier forma que se entienda su concepto, alude a un personal de carácter temporal. No existe por tanto excepción a la inclusión en la plantilla de los puestos de trabajo de carácter laboral temporal que hayan de cubrirse por la corporación local”.

No obstante, se reconoce a las corporaciones locales la posibilidad de proceder a la celebración de contratos laborales temporales ante situaciones de emergencia, aun cuando el puesto no aparezca previsto en la correspondiente plantilla. Para ello, se requiere a juicio del Tribunal Supremo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que se trate de la realización de tareas de carácter no permanente.
- b) Que se proceda a realizar un contrato de duración determinada.
- c) Que el gasto se realice con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

El segundo instrumento previsto en el ordenamiento jurídico para la organización de los puestos de trabajo de las respectivas corporaciones son las Relaciones de Puestos de Trabajo. Estas Relaciones (art. 90.2 LBRL) deberán ser formadas por las corporaciones locales respecto de todos los puestos de trabajo existentes en su organización en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública, concretamente en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo son, empleando la definición que hace el art. 22 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, el instrumento técnico a través del cual la Administración racionaliza y ordena sus recursos humanos para una

eficaz prestación del servicio público y establece los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, así como su valoración.

Teniendo en cuenta que las corporaciones tienen el deber -que no la facultad- de aprobar sus correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo, tanto de personal funcionario como de personal laboral, y que éstas se constituyen como instrumento fundamental de determinación de los puestos de trabajo que requiere cada Administración en cada momento y como elemento definidor de las características básicas de cada puesto de trabajo, consideramos que serían de necesaria aplicación, al menos, estas dos medidas:

1ª) La aprobación, por aquellas corporaciones que aún no lo hubieran hecho, de las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo de personal laboral y funcionario.

2ª) La revisión periódica o actualización de las Relaciones de Puestos de Trabajo vigentes con la finalidad de adaptarlas a las nuevas circunstancias de la organización y actuación administrativa, teniendo en cuenta, por supuesto, las circunstancias particulares de cada Corporación y la vía negociadora con los legítimos representantes de los empleados públicos.

De este modo, se lograría que los efectivos al servicio de las corporaciones fueran los adecuados en cada momento, respondiendo a sus necesidades reales.

Una vez expuesto el primer punto de interés, relativo a los instrumentos para la adecuada determinación y organización de los puestos de trabajo de las corporaciones, se procedió a examinar a continuación lo concerniente al acceso al empleo temporal (tanto de personal funcionario interino como de personal contratado temporal) y a las fórmulas de selección empleadas por las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos destinatarios de nuestra petición de información.

La selección de los funcionarios de la Administración local, de conformidad con lo establecido en el art. 109 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León, se regirá por lo dispuesto en dicha Ley en lo no previsto por la legislación estatal en materia de régimen local.

- La selección del personal temporal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (art. 43 LFPCL), tanto interino como laboral contratado, a excepción del docente y sanitario que se regirá por sus normas específicas, se realizará mediante un sistema de bolsa o lista abierta y pública que, garantizando los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, posibilite la necesaria agilidad en la selección. A tal efecto, se constituirá una bolsa de empleo por cada Cuerpo, Escala o Especialidad, en su caso, o categoría profesional, con los aspirantes de los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes Ofertas de Empleo Público, en la que se integrarán los aspirantes que, habiendo ejercido esa opción voluntariamente, hubieran aprobado alguna de las fases o pruebas de que consten éstos, sin

PROCURADOR DEL COMÚN

llegar a su superación y consiguiente nombramiento. En ausencia de bolsas de empleo, la selección se realizará mediante convocatoria específica.

Tal y como tuvimos ocasión de exponer con ocasión de la resolución adoptada en la tramitación de la actuación de oficio **OF/24/05**, consideramos que la fórmula empleada por la Administración autonómica debería ser asumida, caso de que hasta la fecha no se hubiera realizado, con el doble fin de garantizar que los aspirantes que hubieran participado en los procesos selectivos y no hubieran obtenido plaza pudieran acceder al empleo público con carácter temporal, si así se requiriese, y de lograr la mayor eficacia y celeridad posible para la ocupación de plazas vacantes.

Sin ánimo de desarrollar en exceso esta cuestión, parece indudable que el sistema de convocatoria pública, desde el punto de vista de la eficacia, genera un importante retraso respecto al de bolsa de trabajo, pues, desde que se acuerda dicha convocatoria hasta que la misma es resuelta, deben tener lugar unos trámites necesarios (publicidad de la convocatoria, constitución del Tribunal o comisión calificadora, elaboración de listas de admitidos y excluidos con plazo de subsanación de deficiencias, valoración de los méritos de los candidatos, publicación de la fecha de celebración de los ejercicios con una mínima antelación, valoración de los ejercicios, determinación de los aspirantes seleccionados) que retrasan en gran medida la ocupación efectiva de la plaza vacante.

Por otra parte, esta Procuraduría insistió en la necesidad de erradicar la contratación denominada “de plano”, esto es, la que se realiza sin procedimiento ni convocatoria de ningún tipo y sin observancia de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad constitucionalmente establecidos.

Desde esta perspectiva, la contratación directa por Decreto de Alcaldía o por libre designación, como se alude en el informe emitido por el Ayuntamiento de Aranda de Duero, se convierte en una opción reprochable.

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”.

Junto a la propuesta de instituir bolsas de trabajo, con carácter general, para los llamamientos a personal funcionario interino y para las contrataciones temporales, resulta de gran relevancia reiterar que, caso de no existir bolsa de trabajo, las convocatorias específicas que se realicen deberán atenerse a los principios constitucionales.

Ahora bien, dichas convocatorias tienen que ser objeto de matización en un doble sentido. En primer lugar, tales convocatorias deberían realizarse evitando, en la medida de lo posible, cualquier atisbo de arbitrariedad en la decisión, suprimiendo pruebas como las entrevistas personales (aludidas en los informes remitidos por el Ayuntamiento de Burgos y por la Diputación Provincial de Valladolid), las cuales adolecen de un elevadísimo grado de subjetividad.

En segundo lugar, se matizó la situación aludida en varios de los informes obrantes en nuestro poder relativa a la selección de los candidatos a ocupar las plazas vacantes a través del organismo público de empleo, que en el caso de nuestra Comunidad Autónoma es el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, dependiente de la Consejería de Economía y Empleo.

Recientemente, la Sentencia de 19 de octubre de 2004 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, referida a una convocatoria para la selección de personal laboral temporal para prestar servicios en las oficinas de empleo, ha estimado, en cuanto al fondo de la cuestión -que no es otro que la preselección de candidatos por el organismo público de empleo-, que dicha preselección incurre en violación del art. 23.2 CE. Dicha vulneración se produce porque los posibles aspirantes a participar en el proceso selectivo debían de ser seleccionados en cada oficina de empleo por medio de un “sondeo”. Y ello, tal y como recogió previamente la sentencia de instancia, ni es objetivo ni es legal, máxime cuando, aun en el caso de que se trate de contratación temporal, no se ha acreditado la situación límite o extrema que permita evitar un procedimiento adecuado para permitir el acceso de modo no limitado a los aspirantes que lo deseen.

Así pues, la selección de candidatos por las oficinas de empleo para participar en procesos selectivos para la Administración, bien de personal laboral temporal bien de personal interino, resulta contraria a la Ley en tanto que impide, sin justificación suficiente, el acceso al proceso selectivo a algunos de los demandantes de empleo inscritos en tales oficinas.

En definitiva, lo que considera la sentencia antes mencionada es que los procesos de preselección en el ámbito de los servicios públicos de empleo por el sistema de sondeo infringe el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos.

Si bien para la contratación laboral en el seno de las Administraciones públicas la doctrina del Tribunal Constitucional, resumida en la STC 86/2004, de 10 de mayo, ha afirmado que el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral por las administraciones públicas, lo cierto es que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha admitido que unas pruebas para la contratación temporal de personal laboral en el ámbito de la Función Pública tienen encaje dentro del ámbito de protección en que se nuclea el procedimiento jurisdiccional especial para la protección de los derechos fundamentales.

Probablemente, con un criterio compartido por esta Procuraduría, se trata de superar una doctrina demasiado nominalista y que no enfocaba la esencia final de la protección, que deben ser los cargos públicos no representativos, más allá de la naturaleza del vínculo, laboral o estatutario, en el que se formalice la relación de empleo con la Administración.

A consecuencia de la argumentación expuesta, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordó anular la convocatoria para la selección de personal temporal que debía prestar sus servicios en las oficinas de empleo en el desarrollo del programa de modernización del servicio público de empleo, por impedir el acceso al proceso selectivo a algunos de los demandantes de empleo inscritos en las oficinas correspondientes.

Estas consideraciones respecto a los criterios a seguir en las convocatorias de empleo temporal que se acuerden por la Administración local, deben ser completadas con la referencia a la necesidad, reconocida en la gran mayoría de los informes remitidos en la tramitación de este expediente de queja, de garantizar la participación activa de los legítimos representantes de los empleados públicos en los procedimientos selectivos correspondientes.

Realizadas las consideraciones concernientes a los procedimientos de selección de personal temporal al servicio de la Administración local, la siguiente cuestión a tratar fue el hecho de la excesiva duración, en muchos casos, de las relaciones de servicios que unen a determinados funcionarios interinos y trabajadores contratados temporalmente por las respectivas corporaciones. Múltiples ejemplos de ello han sido aludidos en la breve referencia que se ha realizado de los informes remitidos por las diversas corporaciones en la fase inicial de esta exposición.

La nota de temporalidad de los funcionarios interinos viene recogida en el art. 5.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, cuando motiva su nombramiento en razones de justificada necesidad y urgencia y el mantenimiento de su relación de servicios se

PROCURADOR DEL COMÚN

fundamenta, precisamente, en la permanencia de las razones aludidas de necesidad y urgencia y en el hecho de que no sea posible el desempeño del puesto de trabajo cubierto interinamente por funcionarios de carrera.

La Ley autonómica de Función Pública también reconoce esta nota de provisionalidad en su art. 15, al limitar el nombramiento del personal interino a un plazo no superior a dos años, y justifica tal nombramiento “por razones de urgente necesidad expresamente justificadas”. La citada Ley, para lograr que el personal interino realmente tenga el carácter de provisionalidad que la Ley prevé, establece unas fórmulas de garantía que se pueden resumir en las tres siguientes:

1.- La duración máxima de su nombramiento, establecida en dos años.

2.- La enumeración de unos motivos automáticos de cese del puesto de trabajo.

3.- La obligación de incluir el puesto de trabajo cubierto interinamente en el primer concurso anual que se convoque, sin perjuicio de que pueda incluirse en oferta de puestos al personal funcionario de nuevo ingreso en régimen de adscripción provisional, salvo que pertenezca a un funcionario que se encuentre en alguna de las situaciones que implique reserva de plaza.

La normativa de régimen local (art. 128.2 TRLBRL) establece que no podrá nombrarse personal interino para plazas que no se hayan incluido en la oferta de empleo público, salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a su aprobación.

Asimismo, se contempla que “el personal que ostentare la condición de interino cesará automáticamente al tomar posesión como funcionarios de carrera los aspirantes aprobados en la respectiva convocatoria” y que “solo podrá procederse al nombramiento de nuevo personal interino para las plazas que continúen vacantes, una vez concluidos los correspondientes procesos selectivos”.

La contratación laboral de carácter temporal se deberá ajustar en sus relaciones al régimen establecido en las normas de Derecho Laboral (art. 177 TRLBRL), precepto que parece ser incumplido cuando varias de las corporaciones consultadas confirman la existencia de contratos laborales de interinidad o de obra o servicio determinado cuya fecha de alta, en muchos casos, es anterior al año 2000.

Por consiguiente, nos encontramos con la existencia, prácticamente en todas las corporaciones que han accedido a facilitar la información requerida, de contratos laborales temporales o de nombramientos de personal interino que, al prolongarse en el tiempo, atentan contra el espíritu de provisionalidad que debería regir tales relaciones de servicio con la Administración.

Ciertamente, la extensión en el tiempo de la situación de provisionalidad que debería regir para el personal funcionario interino y para el personal laboral temporal debería ser subsanada por las corporaciones en las que se produzca esta situación. Para ello, el ordenamiento jurídico les ofrece los instrumentos adecuados, que no son otros que la oferta de empleo público y la convocatoria de concursos de traslados para funcionarios o personal laboral, bien entendido que estos instrumentos serían de aplicación en aquellos casos en que los puestos de trabajo de funcionarios cubiertos interinamente o los puestos de trabajo de personal laboral, cubiertos por personal laboral contratado en la modalidad de interinidad, no se encuentren sometidos a reserva de su titular.

Cuestión distinta era la acaecida en varias corporaciones (entre otras, en los Ayuntamientos de Medina del Campo, Miranda de Ebro, y Salamanca y en la Diputación Provincial de Zamora) que tienen entre sus efectivos a trabajadores contratados por obra o servicio determinado con fechas de alta que oscilan del año 1995 al año 1999, lo que hacía suponer que tales contratos, dada su larguísima duración, no respondían a necesidades circunstanciales de la Corporación, sino más bien a necesidades permanentes.

El art. 128 TRLBRL preceptúa que “las corporaciones locales aprobarán y publicarán anualmente, dentro del plazo de un mes desde la aprobación de su Presupuesto, la oferta de empleo público para el año correspondiente, ajustándose a la legislación básica del Estado sobre función pública y a los criterios que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de la normativa básica estatal para su debida coordinación con las ofertas de empleo del resto de las administraciones públicas”.

La interpretación que se deriva de la lectura de este precepto es que las corporaciones locales tienen el deber de aprobar todos los años la correspondiente oferta de empleo público. Y parece evidente que la incorporación en dicha oferta de las plazas vacantes, tanto de personal funcionario como de personal laboral, se concibe como una medida que dará lugar, tras la finalización del oportuno procedimiento selectivo, a la provisión con carácter definitivo del correspondiente puesto de trabajo. En este sentido, el precitado precepto declara que “el personal que ostentare la condición de interino cesará automáticamente al tomar posesión como funcionarios de carrera los aspirantes aprobados en la respectiva convocatoria”.

La otra medida prevista en el ordenamiento jurídico para la cobertura definitiva de los puestos de trabajo de la Administración local viene prevista en el art. 101 LBRL. De conformidad con lo establecido en dicho precepto, en regla igualmente aplicable al personal laboral, los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por funcionarios se proveerán en convocatoria pública por el sistema de concurso de méritos, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las administraciones públicas.

Así pues, las plazas vacantes, tanto de personal laboral como de personal funcionario, que sean objeto de ocupación provisional, deberían ser incorporadas en los concursos de méritos que se convoquen para funcionarios de carrera o para personal laboral fijo, con la finalidad de que los puestos de trabajo tengan un titular con carácter definitivo.

En este orden de cosas, las Administraciones públicas, entre otras la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, han incluido en sus últimas ofertas de empleo público una serie de plazas reservadas a procesos de consolidación de empleo temporal.

Esta posibilidad, que dependerá de la situación singular de cada una de las corporaciones, debería adoptarse tras el proceso negociador correspondiente con los representantes de los empleados públicos y, en todo caso, respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En cuanto a posibles procesos de consolidación de empleo temporal, se realizaron una serie de consideraciones que en nuestra opinión deberían ser tenidas en cuenta en tales procesos.

En primer lugar, se recordó que la realización de pruebas restringidas para el acceso a la Función Pública se considera un procedimiento proscrito para el Tribunal Constitucional con carácter general, si bien ha admitido matizaciones en casos excepcionales que han permitido resolver, asimismo, situaciones excepcionales. En esta línea de razonamiento, el Alto Tribunal, al resolver una cuestión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, reconoció la legalidad de la Orden de 4 de enero de 1994, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se convocaban procesos selectivos para el ingreso en diversas Escalas de la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma, por estimar que las convocatorias utilizaban el procedimiento de concurso "con carácter excepcional, transitorio y por una sola vez". El Tribunal consideró que las diferencias derivadas del concurso enjuiciado eran razonables y proporcionadas, pues no excluía la participación de quienes no eran interinos y, por otro lado, con dichas diferencias se trataba de favorecer a quienes ya habían prestado servicios en la Administración, habida cuenta de la necesidad de resolver la situación excepcional generada por la creación de una Administración sanitaria propia.

En segundo lugar, diversos tribunales (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 23 de octubre de 2002, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de febrero de 2001) se han manifestado sobre la necesidad de que la valoración de los méritos por servicios prestados por los interinos en los procedimientos selectivos no debe ser desproporcionada, pues, en caso contrario, se estaría incurriendo en una vulneración del principio constitucional de igualdad. En ambos casos, se trataba de buscar soluciones a la

amplia bolsa de personal interino o contratado temporal a través de unas pruebas restringidas, con apariencia de concurso libre para el acceso a la Función Pública, que sin embargo hacían prácticamente imposible el acceso a personas ajenas a la Administración.

Esta reflexión nos llevó a concluir que los intentos de búsqueda de soluciones a una posible temporalidad de empleo no pueden concretarse en procedimientos selectivos aparentemente legales que, en la realidad, implican una evasión de toda prueba objetiva que permita contrastar los principios de mérito y capacidad. Como ha dicho el Tribunal Constitucional en sus STC 27/1991 y 16/1998, "el derecho de igualdad impide cualquier diferencia de trato que carezca de una justificación razonable y objetiva a la luz de los principios de mérito y capacidad. Estos principios resultan contrariados de forma evidente cuando se convocan pruebas de acceso restringido sin un fundamento lógico y objetivo".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1996, reiterando la argumentación expuesta a lo largo de este trabajo, señalaba que los principios de mérito y capacidad establecidos en el art. 103.3 CE no son obstáculo para una aplicación íntegra de la normativa laboral. Ahora bien, esta conclusión, según la citada sentencia, no enerva en modo alguno el deber de las administraciones públicas de atenerse a los sistemas o procedimientos de contratación que concreten la puesta en práctica de tales principios.

Poniendo en relación la necesidad de dar adecuada respuesta, en los casos que así sea necesario, al fenómeno del empleo temporal de la Corporación y al deber jurídico de atender a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en las convocatorias de procesos selectivos de personal para el ingreso en la Administración pública, podría producirse una situación totalmente reprochable. Nos referíamos al hecho de que los procesos de consolidación de empleo podrían suponer el acceso definitivo a la Administración de personas que han sido contratadas irregularmente (las que se han denominado en nuestra exposición como contrataciones o nombramientos "de plano") y que, por lo tanto, no habían demostrado su mérito y capacidad.

Desde otro punto de vista, es preciso hacer lo posible para que los procesos selectivos no se conviertan en tapadera jurídica de situaciones fraudulentas, y es que no cabe descartar que, en ocasiones, las irregularidades pudieran haber sido buscadas conscientemente para consagrar situaciones clientelares o de nepotismo.

En atención a lo que se acaba de exponer, sería totalmente necesaria la intervención activa de los representantes de los empleados públicos en los procesos selectivos y la adopción de cuantas medidas garanticen la absoluta transparencia del proceso, para así evitar la convalidación de actuaciones tan reprochables como la que se acaba de exponer.

PROCURADOR DEL COMÚN

Finalmente, nos referimos a la existencia de un último instrumento que podría convertirse en medio alternativo de respuesta. Esta posibilidad, empleada por alguna de las administraciones consultadas, sería la elaboración de Planes de Empleo, medida referida tanto a personal funcionario como laboral, que contienen las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito de la Corporación, por supuesto, dentro de los límites presupuestarios y siguiendo las directrices que cada Corporación acuerde en su política de personal.

En fin, la intención del Procurador del Común, estudiados los informes remitidos por las respectivas corporaciones, era la de poner de manifiesto la existencia de muy diversos datos cuantitativos en lo concerniente a los efectivos existentes en los Ayuntamientos y en las Diputaciones provinciales consultadas, en atención a sus datos poblacionales, lo que nos llevó a proponer que por parte de las corporaciones, fundamentalmente aquellas que no habían elaborado en fechas recientes sus Relaciones de Puestos de Trabajo, se procediera a la realización de los estudios pertinentes para valorar la racionalidad de sus plantillas.

Además de esta cuestión, se significó la existencia de empleo temporal en la mayoría de las Diputaciones y Ayuntamientos, tanto de personal funcionario interino como de personal laboral contratado temporalmente, por lo que resultaba necesario aplicar las normas previstas en el ordenamiento jurídico para proveer de manera definitiva los puestos ocupados temporalmente, siempre y cuando dichos puestos no estuviesen sujetos a reserva legal de los funcionarios o trabajadores titulares de los mismos.

Finalmente, caso de que por la Diputación o Ayuntamiento correspondiente se acordase la convocatoria de procesos selectivos para la consolidación de empleo temporal, se recordó el deber de aplicar en los mismos los principios constitucionales de conformidad con los argumentos expuestos a lo largo de esta resolución, sin que, en modo alguno, puedan convalidarse nombramientos o contrataciones realizadas irregularmente en el pasado.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló, con carácter genérico, a las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de nuestra Comunidad Autónoma la siguiente resolución:

“1.- Que con la doble finalidad de lograr la racionalización de los efectivos de personal al servicio de esa Corporación y conseguir una mejor utilización de los recursos humanos disponibles, se proceda a la realización de cuantos estudios sean necesarios para garantizar la adecuación de las plantillas a las necesidades reales que se requieran a la fecha.

2.- Que de conformidad con la Sentencia del TS de 12 de diciembre de 1997, interpretativa del art. 90.1 LBRL, se adopten las medidas necesarias para que la

plantilla de personal de la Corporación incluya todos los puestos de trabajo, temporales o no, correspondientes a funcionarios o a personal laboral, salvo las excepciones expuestas en el texto de la resolución.

3.- Que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 90.2 LBRL se proceda a formar o, en su caso, a actualizar las Relaciones de todos los puestos de trabajo existentes en el sistema organizativo de esa Corporación, tanto de personal funcionario como de personal laboral, en atención a los términos previstos en los art. 15 y 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública.

4.- Que, reiterando lo ya expuesto en la actuación de oficio OF/24/05, se procedan a establecer, caso de que aun no existan, bolsas de trabajo o listas de espera derivadas de la celebración de procesos selectivos en cada uno de los cuerpos escalas o categorías convocadas, para así garantizar la mayor celeridad posible en la cobertura temporal de los puestos de trabajo vacantes en la Corporación.

5.- Que en aquellos casos excepcionales en que deba recurrirse al sistema de convocatoria para la contratación temporal de personal laboral o para los nombramientos de personal interino, por ausencia de bolsa de trabajo del cuerpo, escala o categoría correspondiente a la vacante que se desea cubrir, se tenga en consideración, además del sometimiento a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, la necesidad de evitar pruebas o ejercicios de manifiesta subjetividad, como pudieran ser las entrevistas personales, y la erradicación de las preselecciones de candidatos por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

6.- Que de conformidad con lo establecido en el art. 128.1 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, se proceda a aprobar anualmente la oferta pública de empleo, incorporando en ella las plazas vacantes objeto de cobertura temporal, tanto por personal contratado laboral como por personal funcionario interino.

7.- Que se dé cumplimiento al mandato del art. 101 LBRL, en virtud del cual, los puestos de trabajo vacantes deberán proveerse por el procedimiento de concurso de méritos, de acuerdo con las normas que regulan el procedimiento en todas las administraciones públicas.

8.- Que en posibles procesos de consolidación de empleo temporal, junto a la participación activa de los legítimos órganos representativos de los empleados públicos, se atienda a los razonamientos aludidos a lo largo de este trabajo, evitando,

en todo, caso, la convalidación de nombramientos y contrataciones irregulares producidas en el pasado”.

Esta Institución requirió dar traslado de esta resolución para su conocimiento a los grupos políticos integrantes de la Corporación y a los legítimos órganos representativos de los empleados públicos, tanto de personal funcionario como de personal laboral.

En la fecha de cierre del informe, se habían recibido las respuestas de los Ayuntamientos de Aranda de Duero, Ávila, Miranda de Ebro, Palencia y Segovia y de las Diputaciones de Palencia, Salamanca y Segovia en las que se manifestaba la aceptación de las propuestas realizadas por esta Institución. El Ayuntamiento de Segovia, no obstante, ha manifestado su salvedad respecto al papel del Servicio Público de Empleo.

Por su parte, la Diputación de Valladolid y el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo han remitido una respuesta a la resolución en la que no se manifiesta ni la aceptación ni el rechazo de la misma.

1.2. Selección de personal

Una de las actuaciones a destacar se produjo en el expediente de queja **Q/2165/04**, cuyo objeto era la convocatoria por Orden CYT/902/2004, de 3 de mayo, para cubrir vacantes mediante nombramiento de personal interino en la Consejería de Cultura y Turismo.

Según afirmaban los reclamantes, tres de estas vacantes correspondían a plazas para Facultativo Superior (Bibliotecarios) con destino en la Biblioteca de Castilla y León, siendo el único requisito para acceder a las plazas el de ser Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

En su opinión, *“en ningún momento se exigió para determinar mejor la idoneidad de los candidatos ni conocimiento ni formación alguna en Biblioteconomía, ni experiencia de trabajo en bibliotecas, y, así, por Orden CYT/1603/2004, de 20 de octubre, se resolvió parcialmente la convocatoria y se seleccionó a candidatos sin formación específica en bibliotecas”.*

En atención a nuestra petición de información, la Consejería de Cultura y Turismo hacía constar que *“efectivamente, en la mencionada convocatoria, no se exigió ni conocimiento ni formación alguna en biblioteconomía ni experiencia de trabajo en bibliotecas, ya que la titulación que se exigió para acceder a las plazas fue la de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente. Esta titulación fue la exigida, así mismo, en la última convocatoria de oposiciones para el acceso al Cuerpo Facultativo Superior Bibliotecas y es la que figura en la vigente Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Cultura y Turismo aprobada por Decreto 152/2003, de 26 de diciembre”.*

PROCURADOR DEL COMÚN

A dicho informe, se acompañó copia del ejercicio realizado en fecha 31 de julio de 2004, que fue similar para todas las plazas cuyo requisito de acceso era estar en posesión del título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto.

Por otra parte, se declaraba en el informe elaborado por la Consejería de Cultura y Turismo que *“los tres aspirantes seleccionados poseen títulos de licenciatura, y, por lo tanto, cumplen con lo dispuesto en el art. 6.3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”*.

Finalmente, se afirmaba que *“por lo que respecta a méritos específicos, formación y experiencias profesionales de las personas afectadas, se considera que esta información forma parte del currículum de cada uno de ellos y por lo tanto constituye información reservada que solamente ellos pueden aportar”*.

A la vista de lo informado, realizamos las siguientes consideraciones.

Primera. Resulta evidente y notorio que la Orden CYT/902/2004, de 3 de mayo, por la que se efectúa convocatoria pública para cubrir vacantes mediante nombramiento de personal interino, incluye puestos de trabajo de diferente naturaleza y características.

En este orden de cosas, estaba fuera de duda que los puestos de trabajo aludidos en el escrito de queja, concretamente tres puestos de Facultativo de Bibliotecas adscritos a la Dirección General de Promoción e Instituciones Culturales, pertenecen a un cuerpo de Administración Especial. Esto es, se trata de puestos de trabajo que revisten una singularidad, independientemente de que se fije como requisito de titulación la posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

El art. 20.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León determina que *“corresponde a los funcionarios de Administración Especial desempeñar aquellos puestos de trabajo que supongan el ejercicio de funciones objeto de una profesión específica y para los que se exija una titulación determinada, en la forma que se establece en esta Ley”*.

Dentro de los cuerpos de Administración Especial se alude al Cuerpo Facultativo Superior, en sus distintas especialidades del Grupo A, dentro del cual estarían englobados los Facultativos de Bibliotecas, que lógicamente, deberán superar el correspondiente proceso selectivo relacionado de manera directa e inmediata con su profesión específica.

Si se examina la RPT de la Consejería de Cultura y Turismo en los términos aprobados por el Decreto 152/2003, de 26 de diciembre, se puede observar que las diferencias entre las características de los puestos de trabajo adscritos a los cuerpos de Administración General y los adscritos a los cuerpos de Administración Especial son tajantes.

PROCURADOR DEL COMÚN

Así, existe un puesto de trabajo de Facultativo de Archivo y Bibliotecas del Grupo A y nivel 24, con código de RPT 20.03.003.000.000.1002, del Cuerpo Facultativo Superior (Bibliotecarios), cuyas características son las de “coordinación e inspección de Bibliotecas”.

Otro ejemplo sería el puesto de trabajo nº 20.03.004.000.000.1002, Jefe de Sección del Grupo A y nivel 24, también del Cuerpo Facultativo Superior (Bibliotecarios), con la característica de “gestión técnica de Biblioteca. Estudios castellano-leoneses”.

En la misma línea, los puestos de trabajo 20.03.004.000.000.1008 y 20.03.004.000.000.1009, Facultativos de Archivo y Bibliotecas de la Biblioteca de Castilla y León, del Grupo A y nivel 23, adscritos al Cuerpo Facultativo Superior (Bibliotecarios) tienen como característica común la de realizar “trabajos técnicos de la Biblioteca”.

Otros puestos de trabajo en el ámbito bibliotecario de menor cualificación profesional también exigen la posesión de unos conocimientos específicos en el ámbito de la Biblioteconomía. En efecto, los Ayudantes de Biblioteca requieren superar un procedimiento selectivo en el cual se van a exigir conocimientos específicos de la materia, tanto teóricos como prácticos, lo que les va permitir desarrollar con mucho mayor rigor su función de “apoyo a los trabajos técnicos bibliotecarios” (puesto de trabajo de Ayudante de Biblioteca, del Grupo B y nivel 20, nº 20.03.004.000.000.1012).

La exigencia de conocimientos específicos para el personal funcionario de cuerpos de Administración Especial que presta servicios en las Bibliotecas (Facultativos y Ayudantes de Bibliotecas) viene igualmente contemplada para la categoría laboral de Auxiliar de Biblioteca del Grupo III. Las funciones de esta categoría, según el Acuerdo de la sesión de la Comisión Negociadora del Convenio de 20 de octubre de 2004, son la de atención directa e información básica al público en los distintos servicios y secciones de las Bibliotecas, Archivos, Museos y centros afines (sección de préstamo, sección infantil, sala de lectura, sala de investigadores, etc) y la de apoyo al personal titulado, no de sustitución, en trabajos que requieren cierto de grado de conocimiento teórico y práctico de las técnicas bibliotecarias.

Lo expuesto nos llevó a concluir que la exigencia de una formación específica para el desempeño de los puestos de trabajo relacionados con una profesión era coherente con la naturaleza de los puestos de trabajo correspondientes a los cuerpos de Administración Especial, en general, y a las plazas de Facultativo de Biblioteca, en particular.

O lo que es lo mismo, la peculiaridad de estos puestos de trabajo -singularmente de los puestos de trabajo de Facultativo de Bibliotecas- exigía que quienes desempeñasen tales puestos de trabajo deberían tener una formación adecuada a las características de los mismos, y, por supuesto, distinta a la que se requiere para acceder a puestos de cuerpos de Administración General.

Todo ello conlleva la conclusión de que las pruebas selectivas -tanto para personal funcionario o laboral fijo como interino- debían ser distintas, dependiendo de si las plazas a cubrir correspondían a puestos de Administración General o de Administración Especial.

Segunda. Como se dijo antes, la convocatoria de interinidades por Orden CYT/902/2004 contenía un elevado número de vacantes de las cuales la mayoría pertenecían a cuerpos de Administración General pero también incluía tres pertenecientes al Cuerpo Especial Facultativo de Bibliotecas.

La Consejería de Cultura y Turismo, ignorando las diferencias existentes entre las plazas de cuerpos generales y especiales y las distintas características de los puestos de trabajo convocados, optó por realizar el mismo examen para todas las plazas cuyo requisito de acceso era estar en posesión del título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto.

Dicho examen constó de dos partes. La primera era un test jurídico de 50 preguntas con respuestas alternativas y la segunda consistía en dos preguntas generales igualmente de alcance exclusivamente jurídico (Régimen Inspector y Sancionador en materia de Patrimonio Cultural y Contratos de obras: Adjudicación y Ejecución).

Esto ha supuesto, como advierte el autor de la queja, que en ningún momento se exigió para determinar mejor la idoneidad de los candidatos ni formación alguna en Biblioteconomía, ni experiencia de trabajo en bibliotecas.

Por ello, se puede decir que la Consejería de Cultura y Turismo, al haber realizado la misma prueba de ingreso para el desempeño interino de puestos de Administración General que para puestos de Administración Especial, ha vulnerado el art. 35.e) 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.

Como es sabido, el citado precepto reglamentario, cuando regula las convocatorias de selección de personal interino prevé que se valore la relación de méritos para cada plaza y dispone que se deberán tener en cuenta los conocimientos y experiencia profesional en relación con las características de las plazas solicitadas.

Y por lo que se refiere a las tres plazas de Facultativo de Biblioteca incluidas en la convocatoria objeto de la controversia, parece claro que la prueba realizada de carácter jurídico, poca o, mas bien, ninguna relación guarda con los cometidos de dichos puestos, consistentes en trabajos técnicos de Biblioteca.

Es más, se da la paradoja de que los funcionarios titulares de las plazas de Facultativo de Biblioteca disponen de una formación específica adaptada al puesto de trabajo (acreditada

tras superar un proceso selectivo en el que se exigen conocimientos de Biblioteconomía y Documentación, de la técnica del resumen y de la indización y resolver un supuesto práctico sobre organización y planificación de servicios bibliotecarios), mientras que esos puestos de Facultativo de Biblioteca podrían ser desempeñados interinamente por aspirantes que no disponen de los mínimos conocimiento de Biblioteconomía, y ello a pesar de que ocupan un puesto definido en la RPT como de Administración Especial.

En definitiva, en el proceso selectivo derivado de la Orden CYT/902/2004 se han ignorado los requisitos de aptitud, capacidad y formación técnica imprescindible para desempeñar los puestos reservados a Facultativos de Bibliotecas, de modo que no se ha podido garantizar la idoneidad de los aspirantes seleccionados.

Tercera. Así pues, la selección de los tres aspirantes que ocupan los puestos de Facultativo de Bibliotecas se ha desarrollado vulnerando el art. 35 del Decreto 67/1999, en tanto en cuanto no cabe aceptar que las pruebas sean las mismas para todos los solicitantes que posean la misma titulación, prescindiendo del fundamental hecho de que las plazas correspondientes pertenezcan a cuerpos de Administración General o a cuerpos de Administración Especial.

Existiendo un razonable margen de duda sobre la idoneidad de los aspirantes seleccionados para las plazas de Facultativo de Biblioteca (máxime cuando desde la propia Consejería de Cultura y Turismo no se facilitan los datos sobre la titulación de los mismos), parece necesario que a la mayor brevedad posible se emita por el superior jerárquico que corresponda un informe sobre el trabajo desempeñado, manifestando de manera expresa y motivada su conformidad o disconformidad con el mismo.

En una interpretación estricta de la LRJPAC, podría llegar incluso a pensarse que se podría haber incurrido en el supuesto de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.f) -actos expresos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición-, en el sentido de que difícilmente aspirantes sin conocimiento alguno de las técnicas bibliotecarias podrían acceder como funcionarios de carrera a puestos de trabajo de Facultativo de Bibliotecas, del Grupo A.

Finalmente, y ante la patente irregularidad que se ha producido en la cobertura interina de los puestos de trabajo de Facultativo de Biblioteca incluidos en la convocatoria realizada por Orden CYT/902/2004, de 3 de mayo, resulta necesaria la regularización de la provisión de estos tres puestos de trabajo, siempre que se encuentren vacantes, bien a través de su inclusión en la Oferta Pública de Empleo, bien a través de su inclusión en un concurso de méritos para funcionarios.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Cultura y Turismo esta resolución:

“Que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 35.e) 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, se valoren en las convocatorias de selección de personal interino la relación concreta de méritos para cada plaza -diferenciando entre cuerpos de Administración General y cuerpos de Administración Especial- y los conocimientos y experiencia profesional singularizadas en relación con las diferentes características de las plazas que se soliciten por los aspirantes.

2.- Que, en el supuesto de que los tres aspirantes seleccionados para el desempeño de los puestos de Facultativo de Bibliotecas carezcan de los conocimientos imprescindibles de las técnicas bibliotecarias, se proceda a declarar la nulidad parcial de la Orden CYT/1603/2004, de 20 de octubre, por la que se resuelve parcialmente convocatoria pública para cubrir vacantes mediante nombramiento de personal interino, en aplicación del art. 62.1.f) LRJPAC.

3.- Que, caso de estar vacantes las tres plazas de Facultativo de Bibliotecas incluidas en la Orden CYT/902/2004, de 3 de mayo, se proceda a incluir las mismas en la Oferta de Empleo Público o en el próximo concurso de méritos para funcionarios.

4.- Que, existiendo un razonable margen de duda sobre la idoneidad de los aspirantes seleccionados para las plazas de Facultativo de Bibliotecas, parece necesario que a la mayor brevedad posible se emita por el superior jerárquico que corresponda un informe sobre el trabajo desempeñado, manifestando de manera expresa y motivada su conformidad o disconformidad, en todo caso, antes del plazo de un año que como plazo máximo de nombramiento del personal interino establecía el art. 6 del entonces vigente DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León”.

En la respuesta de la Consejería de Cultura y Turismo se declaró lo siguiente:

«Se tendrá en cuenta para las convocatorias de futuros procedimientos de selección sus sugerencias relativas a la separación entre cuerpos de Administración General y cuerpos de Administración Especial.

Respecto al punto segundo de la resolución, no procede declarar la nulidad parcial de la Orden CYT/1603/2004, de 20 de octubre, puesto que los tres aspirantes seleccionados cumplen con los requisitos exigidos por el art. 6 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, aplicable a este expediente, que

señala literalmente: "para ocupar el puesto de trabajo vacante, deberá reunir los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a los correspondientes cuerpos o escalas como funcionarios".

No procede incluir las tres plazas de Facultativo de Bibliotecas en la Oferta de Empleo Público ya que se encuentran ocupadas.

Respecto al cuarto de los puntos, señalar en primer lugar, que no existe queja alguna relativa al trabajo desempeñado por los tres funcionarios interinos. Y en segundo lugar, señalar que no resulta procedente la emisión de informe por el superior jerárquico de los mismos, dado que en la Ley no se establece ninguna estipulación acerca de periodo de prácticas o de prueba para este personal».

La existencia de presuntas irregularidades en los procesos selectivos de personal al servicio de las Administraciones públicas también ha sido objeto de diversas quejas en el ámbito de la Administración local.

Desde este punto de vista, podría destacarse la resolución adoptada en el expediente de queja **Q/1158/05**, en lo concerniente a la determinación de las bases de la convocatoria de un proceso selectivo.

En este caso, la queja se refería a la valoración de la experiencia laboral de un aspirante en la fase de concurso del proceso selectivo para la provisión mediante concurso-oposición libre de una plaza de Técnico de Administración Especial (Técnico de grado medio de Gestión Informática) del Ayuntamiento de Laguna de Duero.

En el informe remitido por ese Ayuntamiento se hacía constar que el Tribunal calificador había aplicado correctamente lo establecido en la Base sexta respecto a la valoración de los servicios prestados en la Administración pública.

A la vista de lo informado, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. El único punto objeto de controversia se refería a la interpretación del baremo establecido en la Base sexta de la convocatoria, concretamente en lo relativo al apartado d) de su punto 1.

Según dispone este apartado, se valorarán los servicios prestados con anterioridad a la convocatoria en la Administración pública distinta de la local en puestos de trabajo cuyo contenido funcional sea idéntico o similar al que se opta, en situación de funcionario de carrera o interino, a razón de 0,50 puntos por año, despreciándose las fracciones inferiores a 6 meses, hasta un máximo de 3 puntos.

Los servicios prestados por el aspirante aludido en el escrito de queja en Administraciones públicas distinta de la local eran los siguientes:

PROCURADOR DEL COMÚN

- Contrato laboral como Titulado de Grado Medio (Programador), sujeto al Convenio Colectivo del Personal Laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León desde el 19 de noviembre de 2002 hasta el 15 de febrero de 2004.

- Contrato laboral por obra o servicio, como Analista de Sistemas de Informática, Grupo I, en la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León desde el 16 de febrero de 2004.

Se destacó, como referencia fundamental, que las bases de las convocatorias de los diferentes procesos selectivos se configuran como norma de obligado cumplimiento en el desarrollo de los mismos, de manera que si tales bases no fueron impugnadas en su momento ha de considerarse que son aceptadas por los aspirantes y que vinculan a los órganos de selección.

Sentada esta premisa básica, y atendiendo a una interpretación literal de la base impugnada, esta Procuraduría compartía el criterio expuesto por el Ayuntamiento de Laguna de Duero de no baremar los servicios prestados por el interesado en la Universidad de Valladolid y en la Consejería de Economía y Empleo por dos motivos principales:

1.- Porque los servicios prestados por el aspirante en la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en la Universidad de Valladolid lo han sido en régimen de Derecho Laboral, cuando las bases de la convocatoria -no impugnadas en el momento procedimental establecido al efecto- únicamente tienen en consideración los servicios prestados como funcionario de carrera o interino. Y en este orden de cosas, resulta necesario diferenciar al personal interino que desempeña provisionalmente puestos de trabajo reservados a personal funcionario y que se rige por el Derecho Administrativo del personal laboral contratado bajo la modalidad de interinidad y que está sujeto al Derecho del Trabajo.

2.- Porque es evidente que tanto la Junta de Castilla y León como la Universidad de Valladolid tienen la condición de administraciones públicas y, por lo tanto, no pueden ser considerados como sector privado.

Segunda. Como ya se ha advertido, el estricto cumplimiento de lo establecido en las bases de la convocatoria justifica la resolución del Ayuntamiento de Laguna de Duero.

No obstante, fue necesario plantear otra cuestión derivada del expediente que era la de valorar si dicha Base podría atentar contra el principio constitucional de igualdad, en el sentido de que se incluye como mérito baremable la prestación de servicios para las administraciones públicas en puestos de trabajo cuyo contenido sea similar al de Técnico de Gestión Informática únicamente cuando los servicios se han prestado en régimen de interinidad o funcionarial, desechando los servicios prestados en régimen de Derecho Laboral.

Pues bien, si la filosofía de la fase de concurso es la de tener en cuenta los servicios prestados por los aspirantes en puestos de trabajo de contenido funcional idéntico al que se opta, no se alcanzaba a entender por qué se discriminaron por ese Ayuntamiento los servicios prestados bajo naturaleza jurídica laboral frente a los servicios prestados en régimen de interinidad o funcionarial de carrera.

Dicho de otro modo, si existen aspirantes que han desempeñado los mismos o similares cometidos, parece claro que la valoración de tales cometidos debería ser la misma, salvo que pudiera concurrir un motivo justificativo adecuado de una valoración distinta para unos servicios que para otros.

En el caso concreto expuesto en la reclamación, parece que el punto de controversia efectivamente podría ser discriminatorio para algunos aspirantes, dado que podría darse la circunstancia, como así ha ocurrido, que el personal de informática de la Administración de la Comunidad de Castilla y León solamente puede ser laboral de conformidad con las prescripciones del Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Y, por ello, los servicios prestados en los puestos de trabajo de informática en nuestra Administración autonómica no han sido valorados en la fase de concurso, a pesar de que su contenido funcional es idéntico al del puesto de trabajo convocado por ese Ayuntamiento.

Así, se producía una discriminación, en principio no justificada, de los aspirantes que han prestado servicios en la Administración de la Comunidad de Castilla y León frente a los aspirantes que han desempeñado puestos de trabajo de informática en otras administraciones autonómicas o en la Administración del Estado, puesto que en estos casos, sí que han podido desempeñar sus puestos de trabajo como funcionarios públicos o como interinos.

Con ello no se quería decir que la cláusula debatida fuera contraria a derecho, sino que siendo aparentemente discriminatoria, sería necesario justificar adecuadamente cuál es el motivo por el que una misma experiencia profesional es valorada de muy diverso modo en la fase de concurso de un proceso selectivo.

En torno a esta cuestión consta diversa Jurisprudencia. Entre otras, la Sentencia de 9 de marzo de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto a una Orden Ministerial que convocaba pruebas selectivas para el ingreso en la Escala de Técnicos de Gestión de Organismos Autónomos, especialidad de Sanidad y Consumo, ordenó la anulación del precepto de la Orden de convocatoria que establecía un sistema diferenciado de puntuación para los Licenciados y Doctores en Farmacia.

Por lo que a esta exposición interesa, dicha sentencia justificaba la anulación, dado que la Administración convocante no había ofrecido justificación alguna de la desigualdad de trato, de modo que era imposible determinar su fundamento lógico y objetivo.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de diciembre de 1998, que enjuicia otro supuesto de desigual valoración de méritos, estimó parcialmente el recurso interpuesto por el demandante al estimar que “todos debían ser tratados de manera idéntica a la hora de calificar el trabajo desarrollado, pese a lo cual el órgano de selección estableció un doble criterio para valorar el aludido mérito al no otorgar puntuación alguna al recurrente, violando el principio constitucional que obliga a dispensar un trato igual a todos los concursantes y creando una situación discriminatoria que debe ser reparada”.

En conclusión, el Ayuntamiento de Laguna de Duero se ha limitado a valorar los servicios prestados en la Universidad de Valladolid y en la Administración de la Comunidad de Castilla y León por el aspirante Eduardo Rodríguez Colino en aplicación estricta de lo establecido en las bases de la convocatoria, las cuales, no fueron impugnadas, como ya se ha dicho, en el plazo establecido al efecto.

No obstante, da la impresión de que el criterio de baremar unos servicios cuando éstos se presten como funcionario de carrera o como personal interino y no hacer lo mismo cuando se presten en régimen de Derecho Laboral, podría ser una medida contraria al principio constitucional de igualdad en el caso de que dicho criterio no sea justificado de manera adecuada y suficiente.

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

“Que en las convocatorias de procedimientos de selección de personal que realice ese Ayuntamiento, dentro de las fases de concurso que se decidan establecer al efecto, se proceda, en cumplimiento del principio de igualdad constitucional, a otorgar el mismo trato a los servicios idénticos o similares prestados en las diversas administraciones públicas, independientemente de la naturaleza de la relación jurídica (funcionario de carrera, interino o laboral) que una al aspirante con la correspondiente Administración, salvo que concurra una motivación adecuada y suficiente que justifique el trato discriminatorio”.

Recibida por el Ayuntamiento de Laguna de Duero la citada resolución, el Ayuntamiento ha remitido comunicación en la que se indica que se ha decidido aceptar la misma.

Para finalizar la exposición de las actuaciones más destacables en materia de selección de personal realizadas por esta Institución el pasado año 2005, resulta de especial

interés el estudio realizado acerca del alcance de la denominada discrecionalidad técnica de los tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas.

Este trabajo se desarrolló con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/1262/05**, cuyo asunto era la valoración de la memoria técnica de un aspirante en las pruebas de acceso al Cuerpo Facultativo Superior, Escala Sanitaria (Farmacéuticos, Atención Primaria), convocadas por Orden de 4 de enero de 1994 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Evaluable el contenido de la queja se solicitó información acerca de las siguientes cuestiones puntuales:

1.- Copia de la respuesta al escrito que en fecha 30 de junio de 2005 se remitió a la Dirección General de la Función Pública.

2.- A tenor de los criterios objetivos seguidos por el Tribunal calificador para valorar el trabajo-memoria, en virtud de los cuales se otorgaba a todos los farmacéuticos aspirantes a la consolidación de empleo una valoración de 20 puntos, cuál había sido el incumplimiento del funcionario antes citado (inclusión o no de legislación actualizada, extensión de la memoria superior a 80 folios o inferior a 50, estructuración no desarrollada sobre la base de los apartados recogidos en el Anexo V de la Orden, etc.) que determinó la disminución de la calificación de su memoria en un punto.

3.- Si era cierto, tal y como afirmaba el autor de la queja, que la información referente al Acta nº 2 del Tribunal calificador de las oposiciones fue ocultada durante la tramitación de las reclamaciones.

En atención a la indicada petición de información se trasladó copia de la respuesta remitida al interesado por el Coordinador de Servicios de la Dirección General de la Función Pública e informe del Secretario General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en el cual se hacían constar las siguientes conclusiones contrastadas en el expediente de resolución del recurso de reposición, cuyo contenido literal se transcribe:

“Primero. En el recurso de reposición se han cumplimentado la totalidad de los trámites de publicidad y de audiencia a los interesados establecidos por el ordenamiento jurídico y por supuesto, el de audiencia. A este respecto, la documentación necesaria para resolver los recursos de reposición interpuestos y en concreto el Acta nº 2 del Tribunal Calificador, forma parte del expediente administrativo de aquel, por lo que no pudo “ser ocultada durante la tramitación de las reclamaciones” como afirma en su escrito de queja D. ... quien, en los términos y forma establecida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pudo tener acceso a la misma durante el trámite de audiencia.

Segundo. Tal y como ha sido puesto de manifiesto, D. no tuvo la condición de recurrente sino de interesado en el recurso de reposición de referencia, esto es, inicialmente no cuestiona la legalidad de la Orden PAT/1426/2004 y obviamente tampoco la puntuación obtenida en el particular relativo a la valoración de la Memoria. Es posteriormente, con ocasión de la presentación de las alegaciones, cuando, además de rebatir la valoración de los servicios prestados, entiende insuficientes los 19 puntos otorgados y reclama una puntuación superior en este apartado, sugiriendo que en la valoración de las memorias no se incluya legislación que hubiera aparecido con posterioridad a la Orden de convocatoria, extremo que como la propia Orden estimatoria de los recursos señala –aludiendo específicamente al Acta nº 2-, fue tenido en cuenta por el Tribunal calificador.

Tercero. Así, frente a tales alegaciones el Órgano que resuelve el recurso se limita a analizar las pretensiones de recurrente e interesado y a decidir de conformidad con el ordenamiento jurídico y la documentación e informes que obran en el expediente, invocando la potestad discrecional de los Tribunales calificadores en la valoración de la memoria sin, efectivamente, requerir al Tribunal cual pudiera haber sido “a tenor de los criterios objetivos seguidos por la Administración... el incumplimiento del funcionario” en tal apartado; es decir, considerando, en el ejercicio de la presunción de validez de los actos administrativos, que la decisión del órgano colegiado -que se ratifica en la puntuación otorgada en su día- fue ajustada a derecho, máxime cuando, como ya se ha dicho, D. ... a quien no debe olvidarse, incumbe la carga de la prueba, se limita a manifestar en su día la disconformidad con carácter genérico. En definitiva el órgano decisor del recurso estimó -ante ausencia de prueba en contrario- que la Memoria aportada había sido valorada aplicando en su totalidad los criterios fijados previamente en el Acta nº 2.

Cuarto. Tal y como reiteradamente se ha puesto de manifiesto a D. ..., nos hallamos ante un acto administrativo cuya revisión corresponde al orden jurisdiccional mediante la interposición de las acciones judiciales establecidas en el ordenamiento jurídico, siendo dicha instancia quien, en su caso, se ha de pronunciar sobre la legalidad. Por ello, en tanto tal resolución no tenga lugar, esta Administración reitera la validez de la Orden PAT/1426/2004, de 17 de septiembre estimando en consecuencia y dentro del pleno respeto a la Institución que tramita la Queja, que no le corresponde analizar el contenido de la Memoria aportada en su día ejercitando una potestad que ni ahora ni en su momento le corresponde por estar residenciada en el Tribunal calificador”.

A la vista de lo informado, se procedió a examinar la queja, en lo relativo al apartado de la valoración de la Memoria, desde dos puntos de vista: la necesaria motivación de los actos

administrativos limitadores de derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos y el alcance de la discrecionalidad técnica de los órganos selectivos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Respecto a la motivación, brevemente se indicó que el art. 54.1.a) LRJPAC impone a las administraciones el deber de motivar con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

Como esta Procuraduría ha tenido ocasión de manifestar reiteradas veces, la Jurisprudencia del TS (STS de 27 de diciembre de 1999, STS de 15 de diciembre de 1999) ha valorado la motivación de los actos administrativos como garantía de los administrados en cuanto que limitará en gran medida su perplejidad ante decisiones cuyos fundamentos podrían resultar incomprensibles. De este modo, tanto los interesados como los órganos jurisdiccionales conocerán con precisión los datos fácticos y normativos que permitan resolver la impugnación judicial del acto.

Asimismo, las Sentencias del TS de 25 de junio de 1999 y 15 de julio de 1999 conciben la motivación de los actos administrativos como “clave para el logro de la seguridad jurídica que debe imperar tanto a priori como a posteriori en las relaciones entre Administración y administrados”.

En el caso que nos viene ocupando, el motivo de fondo de la reclamación se encontraba en la valoración de la memoria técnica. Dicha valoración, a tenor de lo expuesto en el Acta Nº 2 del Tribunal calificador de las pruebas selectivas para el ingreso en la Escala Sanitaria del Cuerpo Facultativo Superior (Farmacéuticos), parte de una puntuación de 20 puntos que se disminuirá en tres puntos (al menos un punto por cada requisito no cumplido) en el caso de que no se cumplan tres requisitos, que serían los siguientes: Incluir legislación actualizada después de la fecha de la convocatoria, no cumplir la extensión de la memoria y no establecer correctamente los cinco apartados de la convocatoria.

Teniendo en cuenta que el aspirante aludido en el escrito de queja ha obtenido únicamente una puntuación de 19 puntos de su trabajo-memoria, lo que le ha impedido acceder a la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León, consideramos que resultaba obligado para la Administración explicitar cuál de los tres requisitos antes citados había sido incumplido por el aspirante, pues ese presunto incumplimiento es el que ha determinado que el aspirante no haya podido superar las pruebas selectivas.

Así pues, la negativa de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a precisar cuál había sido el requisito incumplido por el aspirante en su trabajo-memoria supone una clara indefensión de éste, pues dicha circunstancia podría impedir que las impugnaciones, tanto en vía administrativa como en vía judicial, se realicen de la manera más adecuada.

Es más, la respuesta remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial hace caso omiso al requerimiento expreso de información que esta Institución realizó en fecha 10 de agosto de 2005, en tanto en cuanto no se manifiesta cuál ha sido el incumplimiento del aspirante que dio lugar a su penalización en un punto, lo que infringe el deber de la Administración de facilitar al Procurador del Común las informaciones que éste requiera, de conformidad con lo establecido en el art. 16 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León.

Desde la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se insiste en limitar las facultades supervisoras de esta Procuraduría, con fundamento en la denominada “discrecionalidad técnica” de los órganos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas.

Sin embargo, en nuestra opinión, dicha tesis queda desvirtuada en el supuesto que nos ocupa, puesto que el apartado que ha dado lugar a la reclamación tiene una naturaleza totalmente objetiva, aparentemente de fácil o sencilla supervisión.

El Acta nº 2 del Tribunal calificador de las pruebas selectivas objeto de la reclamación, al referirse al trabajo-memoria, fija una horquilla de 17 a 23 puntos “con carácter general y salvo excepciones concretas” y se parte de una puntuación de 20 puntos.

Este trabajo-memoria, según se desprende del propio Acta, se compone de dos partes bien diferenciadas: una subjetiva, la cual entraría dentro del concepto de discrecionalidad técnica de los órganos calificadores, y otra objetiva, que es la aludida por el reclamante.

En efecto, la parte subjetiva, reconocida como tal por el Tribunal calificador cuando dice que “esta valoración de carácter subjetivo, deberá ir en todo caso motivada”, se refiere a tres criterios, ciertamente discutibles por su imprecisión, pero sujetos, en principio, a la discrecionalidad técnica de los órganos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas. Estos criterios serían la orientación práctica, la presentación y el interés y originalidad del tema seleccionado para realizar el trabajo-memoria.

Sin embargo, la segunda parte de la valoración, referida a la disminución de la valoración de la memoria en tres puntos, dependiendo del incumplimiento de los tres requisitos señalados de legislación actualizada posterior a la convocatoria, la inadecuada extensión de la memoria y el establecimiento incorrecto de los cinco apartados de la convocatoria, ni tiene carácter subjetivo, ni obedece a una especialidad técnica reseñable, por lo cual parece evidente que este apartado de baremación sí podría ser objeto de supervisión por órganos administrativos ajenos a los calificadores y por los órganos jurisdiccionales competentes, al no encuadrarse dentro de la tantas veces aludida “discrecionalidad técnica” de los órganos de selección de personal para las administraciones públicas.

Trasladadas estas reflexiones al caso objeto de nuestro estudio, resulta innegable que el aspirante citado en la reclamación ha visto reducida la puntuación de su trabajo-memoria en un punto por el supuesto incumplimiento de uno de los tres requisitos objetivos que determinó el Tribunal. Y ello, como no puede ser de otra manera, debería ser puesto en conocimiento del interesado para que éste pudiera interponer en la vía jurisdiccional competente su demanda con el mejor conocimiento posible de la actuación administrativa controvertida.

Por otra parte, no queda claro si se ha procedido a la revisión del trabajo-memoria solicitada por el aspirante con la finalidad de determinar cuál ha sido el incumplimiento que ha dado lugar a que su memoria haya sido valorada con 19 puntos en vez de 20, lo que, se reitera, ha sido determinante para que D. ... no haya podido superar el proceso selectivo.

Y decíamos que no quedaba claro, porque en el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial -en la conclusión tercera extraída de los hechos contrastados en el expediente de recurso de reposición- se dice, por una parte, invocando la potestad discrecional de los Tribunales calificadores en la valoración de la memoria técnica que, efectivamente, no se ha requerido al Tribunal cuál ha sido a tenor de los criterios objetivos seguidos por la Administración el incumplimiento del funcionario, y, por otra parte, en sentido totalmente contrario, se afirma, con base en la presunción genérica de validez de los actos administrativos, que "la decisión del órgano colegiado -que, al parecer, se ratifica en la puntuación otorgada en su día- fue ajustada a derecho".

En lo concerniente a la "discrecionalidad técnica" de los órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas, se hicieron algunas reflexiones adicionales con la finalidad de justificar nuestra posición respecto al expediente de queja.

Es cierto que la Jurisprudencia del TS ha venido reconociendo tradicionalmente la imposibilidad, no solo de los órganos administrativos sino también de los órganos jurisdiccionales, de sustituir los juicios técnicos de los tribunales de oposiciones (STS de 18 de enero de 1990 y 20 de febrero de 1990).

Igualmente, se ha venido indicando que el control de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal se extiende a la obligación de los órganos de selección de motivar sus juicios y de observar escrupulosamente el procedimiento. O, lo que es lo mismo, dicho control se limita a velar por la estricta legalidad del procedimiento y no puede, en modo alguno, suplir el juicio técnico de un Tribunal (STS de 17 de diciembre de 1986), salvo supuestos de dolo, coacción, desviación de poder, arbitrariedad, errores evidentes, etc, que evidencien que la calificación sea inaceptable, con arreglo a los criterios de la sana crítica (STS de 13 de marzo de 1991, 20 de octubre de 1992, 25 de febrero de 1994, 8 de julio de 1994, etc.)

No obstante lo anterior, hay que reseñar que la cuestión de la “discrecionalidad técnica” de los órganos de selección de personal en las administraciones públicas dista de ser una cuestión pacífica y que, a la fecha, aun muestra contornos imprecisos y controvertidos.

En este sentido, alguna sentencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, STS de 15 de febrero de 1980) y opiniones doctrinales muy autorizadas (entre otros, los profesores Fernández Rodríguez y Gallego Anabitarte) sostienen la fiscalización, en parte, de las decisiones discrecionales técnicas de los órganos de selección. Esta línea interpretativa, compartida por esta Procuraduría, se apoya en la necesidad de someter toda la actuación administrativa, y sobre todo la discrecional, al pleno control jurisdiccional como pilar básico de nuestro ordenamiento jurídico.

Precisando nuestra postura, se subrayó que aquellas partes de las resoluciones de los órganos de selección de personal que tuvieran un componente técnico acusado o implicasen la valoración o apreciación de situaciones o cualidades que, de un modo u otro, remiten a juicios técnicos, de valor o experiencia no pueden ser sustituidos por los de cualquier otro órgano que no goce de la cualificación técnica para realizar esta tarea.

Esto es, la discrecionalidad técnica debe ser ejercida por los órganos de selección, integrados por especialistas en la específica disciplina y en disciplinas afines, los cuales, desde sus concretos conocimientos profesionales, pueden realizar lo que otros órganos, administrativos, judiciales o de otra índole, expertos únicamente en derecho, no pueden hacer: valorar los componentes cualitativos, presentes y potenciales, ínsitos en profesionales de una especialidad.

En esta línea argumental, la STS de 14 de noviembre de 1991 se refiere al juicio técnico como aquel que, con independencia de la carga de subjetividad que todo juicio encierra, se lleva a cabo por quien tiene aptitudes científico-técnicas para realizarlo y sobre objetos o elementos de índole asimismo técnica. Ello quiere decir, en lo concerniente a las partes de las pruebas selectivas que encierren conocimientos específicos de una especialidad, que ningún órgano ajeno al tribunal calificador podrá revisar los juicios y valoraciones obtenidos por éste, cambiándolos por otros obtenidos a partir de sus propias apreciaciones.

Ahora bien, el reconocimiento de que no cabe control de fondo sobre los juicios técnicos de selección no impide que los restantes aspectos del proceso selectivo puedan ser fiscalizados con el objeto de comprobar que las propuestas de los órganos selectivos no han quebrantado, apartándose de sus propios criterios, los principios de igualdad, mérito y capacidad a que tienen derecho los aspirantes.

La STS de 11 de octubre de 1997 ha considerado, estando fuera de toda duda el hecho de que las bases de las respectivas convocatorias vinculan a todos los participantes, que

PROCURADOR DEL COMÚN

en circunstancias de ambigüedad no existe una base segura para contrastar el juicio técnico de la Comisión de selección.

Desde otro punto de vista, se podría decir que si la convocatoria correspondiente hubiera previsto baremos precisos y sin ambigüedad sobre la puntuación de los distintos factores que se establecieron como criterios de evaluación de las pruebas selectivas, en ese caso la revisión de la valoración hecha por el órgano selectivo sería conforme a derecho, dado que nos hallaríamos ante criterios de sencilla aplicación, que no requieren conocimientos específicos de una determinada materia y que, en consecuencia, estarían excluidos de la discrecionalidad técnica que se atribuye a los órganos de selección de personal al servicio de las administraciones públicas.

Trasladadas estas reflexiones al caso concreto expuesto en el escrito de queja, se pueden extraer dos principales conclusiones:

La primera sería que la valoración del trabajo-memoria responde a criterios objetivos, sencillos, claros y precisos establecidos por el propio Tribunal calificador de las pruebas selectivas para el ingreso en la Escala Sanitaria del Cuerpo Facultativo Superior (Farmacéuticos) en su Acta nº 2.

Efectivamente, no plantea duda alguna que la valoración del trabajo-memoria parte de 20 puntos y que se disminuirá hasta tres puntos si el trabajo no cumple unos requisitos objetivos, aparentemente de muy sencilla fiscalización y que no guardan relación alguna con la posesión de conocimientos específicos en la materia farmacéutica. Tales requisitos son, como ya se ha dicho reiteradamente, la inclusión de legislación actualizada posterior a la fecha de la convocatoria, la extensión del trabajo-memoria y la estructuración formal del trabajo conforme a los apartados de la convocatoria.

La segunda conclusión es que el Tribunal calificador de las pruebas selectivas diferencia claramente, tal y como se desprende del citado Acta, dos partes. La primera sería la que se acaba de exponer, con connotaciones innegablemente objetivas, y la segunda, subjetiva, sería la concerniente al incremento de la valoración de base de la memoria en 20 puntos, con fundamento en unos criterios imprecisos de orientación práctica, presentación e interés y originalidad del tema abordado.

La línea argumentativa expuesta nos llevó a considerar que la resolución del Tribunal calificador de las pruebas selectivas de valorar en 19 puntos el trabajo-memoria de D. ... respondía a motivos objetivos, ajenos a la discrecionalidad técnica de los órganos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas.

Por ello, y ante el imperativo de garantizar el derecho constitucional del aspirante a acceder a la Función Pública de acuerdo a los principios de igualdad, mérito y capacidad (art.

23.2. CE), resulta necesaria la revisión del trabajo-memoria por parte del Tribunal calificador, de manera que se dé traslado al aspirante de cuál ha sido el incumplimiento puntual que ha dado lugar a la reducción en un punto de la valoración de su trabajo memoria, en tanto que esa reducción ha sido la que ha ocasionado su exclusión de la lista de aspirantes aprobados.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente propuesta:

“1.- Que en cumplimiento de lo establecido en los art. 42 y 54.1.a) LRJPAC, se proceda por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a dar respuesta expresa y motivada al aspirante sobre el incumplimiento de su trabajo-memoria que ha dado lugar a la baremación de éste en 19 puntos y a su consiguiente exclusión del listado de aspirantes aprobados en el proceso selectivo para el ingreso en la Escala Sanitaria del Cuerpo Facultativo Superior (Farmacéuticos, Atención Primaria) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, convocado por Orden de 4 de enero de 1994 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

2.- Que se proceda a comprobar cuál ha sido el incumplimiento en que ha incurrido el trabajo-memoria presentado por el citado aspirante, de conformidad con lo establecido en el Acta nº 2 de la sesión de 14 de octubre de 2003 del Tribunal calificador de las pruebas selectivas objeto de la reclamación, que ha dado lugar a la disminución de la puntuación de su memoria en un punto. Caso de que dicho incumplimiento no exista, tal y como el autor de la queja afirma, se requiere que se realicen cuantas actuaciones sean necesarias para incluir al aspirante en el listado de aprobados del proceso selectivo aludido”.

1.3. Provisión de puestos de trabajo

Se han interpuesto diversas quejas en las cuales una de las cuestiones más reiteradas ha sido la solicitud de convocatorias regulares de concursos con periodicidad anual para funcionarios públicos en cumplimiento del mandato de la nueva Ley de Función Pública de Castilla y León, algo que redundaría tanto en la consecución de una carrera profesional real de los funcionarios al servicio de la Administración pública de la Comunidad de Castilla y León como en el cumplimiento de los plazos máximos establecidos en el ordenamiento jurídico para la ocupación de los puestos de trabajo en comisión de servicios y en régimen de interinidad, plazos que han venido siendo vulnerados sistemáticamente por la Administración.

En este apartado haremos alusión a dos resoluciones en las que se trataron el régimen general de los concursos de funcionarios y el empleo, a nuestro juicio indebido, del instrumento de la corrección de errores, respectivamente. En el expediente **Q/1863/04**, junto

PROCURADOR DEL COMÚN

a varios acumulados, se estudió con carácter general la problemática de la carrera administrativa de los funcionarios al servicio de la Administración autonómica y las deficiencias existentes en la actualidad.

Según el autor de la queja, el mecanismo de la promoción interna no se adecuaba al Acuerdo para la Modernización y Mejora de la Administración autonómica, en tanto que los promocionados ocupan plazas vacantes en su incorporación al cuerpo en calidad de destino definitivo, cercenando la posibilidad de concursar a dichas plazas a los funcionarios con más antigüedad. Estas convocatorias de promoción interna, en opinión del reclamante, generaban otra injusticia, que consistía en que se ha colocado a los recién ingresados en el cuerpo por encima de otros funcionarios que cuentan con décadas de antigüedad en el mismo.

Por otro lado, se ponía de manifiesto la paralización de los concursos de traslados, lo que ha dado lugar a que se generalicen las formas excepcionales de provisión de puestos de trabajo como comisiones de servicio, atribuciones temporales, adscripciones provisionales o interinidades.

Finalmente, el interesado afirmaba que cuando excepcionalmente se convoca un concurso se detraía un importante número de vacantes, lo que, unido a la inexistencia del sistema de resultados, daba lugar a que la carrera administrativa de los funcionarios fuera inexistente, al contrario de lo que ocurre con el personal laboral.

Las consideraciones realizadas por esta Procuraduría, visto el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, fueron las siguientes:

Primera. Hace ya algún tiempo que esta Procuraduría viene manifestando a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la existencia de una grave problemática en el régimen de provisión de puestos de trabajo de la Administración autonómica mediante el sistema de concurso, que, por un lado, viene impidiendo un adecuado desarrollo del derecho a la carrera administrativa de los funcionarios y, por otro, genera incumplimientos reiterados de los plazos máximos de las figuras de desempeño temporal de puestos de trabajo de la Administración autonómica, singularmente de las interinidades y de las comisiones de servicios.

En efecto, finalizada la tramitación del expediente OF/7/01, se remitió una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se elevaron, a los efectos que aquí nos interesan, las siguientes propuestas:

“Que, en el ánimo de garantizar la necesaria transparencia administrativa, se dé traslado de cuanta información requieran los representantes de los empleados públicos para el correcto ejercicio de sus funciones y, así, puedan fiscalizar si se cumple por la Administración la obligación establecida en el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León de incluir los

puestos de trabajo ocupados por personal interino no sometidos a reserva en la primera oferta de empleo público o concurso que se convoque.

Que, para lograr una deseable equiparación de trato con el personal laboral y satisfacer el derecho de los funcionarios públicos a la carrera administrativa, se proceda a reformar el art. 50 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, estableciendo expresamente un plazo periódico de convocatoria de concursos de méritos, que podría fijarse, dada la complejidad de dichos concursos, sobre todo en funcionarios de cuerpos de Administración General, con carácter anual.

Que, previamente a la aprobación de las Órdenes de convocatorias de concursos de funcionarios públicos se dé traslado a los representantes de los funcionarios de cuanta información precisen y puedan comprobar si se incluyen en tales concursos todas las plazas que en el momento de la convocatoria están vacantes al no tener titular que se encuentre en alguna de las situaciones que implican reserva de plaza”.

En el año 2003 se solicitó a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que reconsiderase, previa audiencia de los representantes de los funcionarios públicos, la voluntad de no abordar la determinación legal de una periodicidad mínima de las convocatorias de concursos de traslados para funcionarios públicos con el fin de garantizar el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios reconocido en el art. 47 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La citada Consejería, en la respuesta remitida a nuestra propuesta, declaró aceptar la misma y así, la nueva Ley de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León establece expresamente la periodicidad anual de la convocatoria de los concursos de traslados.

Segunda. Expuestas las actuaciones realizadas hasta la fecha por esta Procuraduría en la materia que ha dado lugar a la reclamación, se examinó a continuación el alcance de las quejas objeto de la presente resolución, para lo cual se siguió el orden de las cuestiones aludidas en el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

El principal motivo de reclamación se refería al hecho de que los funcionarios recién ingresados en el último turno de promoción interna habían obtenido puestos de superior nivel al de muchos otros funcionarios que cuentan con décadas de antigüedad en el cuerpo correspondiente.

Se aclaró que en ningún momento se ponía en tela de juicio el compromiso de adjudicación de destinos definitivos a los aspirantes que hubiesen superado los procesos

selectivos por el turno de promoción interna, sino únicamente el hecho de que los destinos que se les adjudican corresponden a puestos de trabajo con niveles superiores a los que funcionarios con mucha más antigüedad no habían tenido jamás la posibilidad de acceder.

También resultaba evidente, como informaba la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que todos los funcionarios, incluidos los reclamantes, habían tenido la posibilidad de participar en el correspondiente proceso selectivo de promoción interna. Sin embargo, éste no era el problema planteado, sino el hecho de que funcionarios de nuevo ingreso por el turno de promoción interna han accedido como primer destino a puestos de superior nivel a los de otros muchos funcionarios que poseen una mayor antigüedad al servicio de la Administración.

El art. 29 del entonces vigente DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, dispone que “las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionarios”.

De dicha disposición legal se desprende, así pues, la posibilidad de la Administración - que no el deber- de ofertar las plazas vacantes para el personal de nuevo ingreso antes de la previa celebración de un concurso para quienes ya eran funcionarios.

Según se afirma en el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, *“los puestos de trabajo ofertados a los aspirantes que han superado los procedimientos selectivos de promoción interna hasta ahora finalizados tienen atribuidos un nivel de complemento de destino que se corresponde, en su práctica generalidad, con el mínimo real de cada uno de los cuerpos de que se trata”*.

Examinada la Orden PAT/1336/2004, de 25 de agosto, por la que se aprueba y publica la relación definitiva de aspirantes aprobados en las pruebas selectivas para el ingreso por el turno de promoción interna en el Cuerpo Administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se ofertan las vacantes correspondientes, se pudo observar, al contrario de lo informado por la Administración, que existía un elevadísimo número de plazas ofertadas de nivel 16 (muchas de ellas con complemento específico), lo que no coincide con el nivel 14 mínimo que con carácter general se atribuye a los puestos de trabajo del Cuerpo Administrativo.

Esta situación, repetida en el Cuerpo de Gestión (en el que se ofertaron numerosas plazas vacantes de nivel 20, superior al nivel mínimo real del cuerpo que es el 18) y en el cuerpo Superior (de las 19 plazas ofertadas, 11 corresponden a puestos de nivel 23, cuando el mínimo real del cuerpo es el 22), da lugar una situación objetivamente injusta: Existen

numerosos funcionarios de nuevo ingreso de los cuerpos correspondientes que obtienen un puesto de trabajo con un nivel al que funcionarios de mucha mayor antigüedad no han podido acceder por la falta de convocatoria de un concurso, en el cual, seguramente, tales plazas habrían sido objeto de cobertura.

Y si se tiene en cuenta que la antigüedad en la Administración es tradicionalmente uno de los elementos de mayor relevancia -si no el más relevante- en la adjudicación de plazas vacantes por el sistema de concurso, no parecía en absoluto razonable que se otorgasen a los funcionarios de nuevo ingreso plazas vacantes de nivel superior a las que tienen en propiedad desde hace muchos años un elevado número de funcionarios de la Administración autonómica del cuerpo en cuestión, y ello con base en la inactividad de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para acordar la convocatoria de concursos.

Por ello, e insistiendo en la necesidad de regular de manera explícita la periodicidad anual de la convocatoria de concursos, es necesario que dicha medida se lleve a efecto en la práctica, con el fin de evitar situaciones injustas como las denunciadas en la reclamación. Esta situación se podría evitar sencillamente, tal y como proponen los autores de la queja, convocando un concurso de traslados para funcionarios públicos antes de ofertar los destinos vacantes para los funcionarios de nuevo ingreso -algo que no impide el art. 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León- y, de este modo, se evitaría que funcionarios de nuevo ingreso pudieran obtener mejores destinos que los funcionarios con mayor antigüedad al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Tercera. Partiendo de que la naturaleza de los concursos, como instrumentos de provisión de puestos de trabajo, es diferente para el personal laboral y el funcionario, y que, por ello, no pueden ser asimilados en su totalidad, lo que no puede resultar admisible es que la Administración autonómica no realice convocatoria de concursos para funcionarios de cuerpos de Administración General en un largo periodo de tiempo, tal y como ha venido ocurriendo hasta la fecha, impidiendo en la práctica que la carrera administrativa de los funcionarios de los cuerpos Generales de la Administración que ocupan plazas por concurso ordinario se convierta en una realidad.

Por consiguiente, las justificaciones aludidas en el informe como modificaciones organizativas, nuevas transferencias de medios materiales y personales o la adecuación de los vínculos jurídicos del personal, no deberían suponer impedimento alguno para la convocatoria de los concursos, sino únicamente matices a tener en cuenta al ofertar las plazas vacantes.

Parece claro que, dada la constante evolución y mejora de los medios informáticos y telemáticos al servicio de las administraciones públicas y si se procede por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a dar cumplimiento a las obligaciones que tiene

impuestas (como, por ejemplo, la de incluir en la convocatoria de los concursos la composición de la comisión de valoración, en atención a lo establecido en el art. 51 del Decreto 67/99), la posibilidad de convocar y resolver un concurso para funcionarios con carácter anual no tendría por qué ser una entelequia.

Ha de reiterarse que la periodicidad anual de los concursos, unida a la implantación del sistema de resultas se constituye como elemento de especial relevancia para que los sistemas de provisión excepcionales (comisiones de servicios, interinidades relativas a puestos de trabajo no sujetos a reserva, adscripciones provisionales y atribuciones temporales de funciones) se ajusten al espíritu y a los plazos establecidos en el ordenamiento jurídico y no se prolonguen en el tiempo, tal y como hasta la fecha viene sucediendo en un muy considerable número de casos.

En este sentido, únicamente debe recordarse que el art. 6 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León de 1990, siempre referido a interinidades no sujetas a reserva de puesto de trabajo, contemplaba nombramientos por plazo no superior a un año y que el art. 68 del Decreto 67/99, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento 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, establece que las comisiones de servicio tendrán una duración máxima de un año, prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo.

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

“1 – Que, de conformidad con la pretensión del autor de la queja, y no existiendo impedimento alguno de conformidad con lo establecido en el art. 29 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, se proceda a convocar un concurso de traslados previo entre los funcionarios de cuerpos de Administración General previamente a la oferta de vacantes a los funcionarios que hayan superado el proceso selectivo correspondiente por el turno de promoción interna.

2.- Reiterando la petición realizada el año 2002, se solicita que en el ánimo de garantizar la necesaria transparencia administrativa, se dé traslado de cuanta información requieran los legítimos representantes de los empleados públicos para el correcto ejercicio de sus funciones y, así, puedan fiscalizar si se cumple por la Administración la obligación establecida en el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León de 1990 de incluir los puestos de trabajo ocupados por personal interino no sometidos a reserva en la primera Oferta de Empleo Público o concurso que se convoque.

3.- Que, previamente a la aprobación de las Órdenes de convocatorias de concursos de funcionarios públicos se dé traslado a los legítimos representantes de los funcionarios de cuanta información precisen y puedan comprobar si se incluyen en tales concursos todas las plazas que en el momento de la convocatoria están vacantes al no tener titular que se encuentre en alguna de las situaciones que implican reserva de plaza.

4.- Que, se articulen cuantas medidas burocráticas y telemáticas sean necesarias con el fin de conseguir que la periodicidad anual de los concursos de funcionarios sea real y efectiva, logrando, de este modo, que los sistemas de provisión excepcional de los puestos de trabajo (comisiones de servicio, atribuciones temporales de funciones, interinidades o adscripciones provisionales), siempre que el puesto en cuestión no esté sometido a reserva, se ajusten estrictamente al espíritu y a la duración contemplada en el ordenamiento jurídico”.

En la respuesta a la resolución, se informó por parte de la Dirección General de la Función Pública lo siguiente:

“Respecto a la convocatoria de concurso de traslados previamente a la oferta de vacantes a los funcionarios que hayan superado el proceso selectivo correspondiente al turno de promoción interna, la resolución es aceptada.

Respecto al traslado de información a los representantes de los empleados públicos acerca de los puestos ocupados por personal interino a incluir en la primera oferta de empleo o concurso que se convoque, así como, en general en los concursos, los puestos vacantes, la resolución es aceptada en la medida en que se dé cumplimiento a los derechos de información de los representantes legales de los trabajadores reconocidos en la normativa.

Respecto a la articulación de medidas burocráticas y telemáticas para conseguir la periodicidad anual de los concursos, la resolución también es aceptada”.

Por otra parte, como antes anticipamos, se ha examinado el empleo de la técnica de la corrección de errores por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial tras la publicación de la convocatoria de un concurso de funcionarios.

En concreto, en los expedientes **Q/962/05 y Q/1132/05** se hacía alusión a la Orden PAT/415/2005, de 30 de marzo, por la que se convoca concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de los Grupos C y D, y a la corrección de errores de la citada Orden, publicada el 25 de abril de 2005 (BOCYL nº 78).

PROCURADOR DEL COMÚN

El motivo común de las reclamaciones era doble: Por un lado, que no se habían ofertado todas las plazas vacantes de los grupos a los que se refería la convocatoria, y, por otro, que en la corrección de errores se había eliminado un considerable número de plazas de manera arbitraria.

Estudiadas las reclamaciones, se solicitó información puntual acerca de las siguientes cuestiones:

1.- Indicación por provincias y consejerías de las plazas vacantes que no habían sido incluidas en el concurso de méritos convocado por la Orden PAT/415/2005, de 30 de marzo, para el personal funcionario de los Grupos C y D.

2.- Descripción individualizada a fecha 25 de abril de 2005 de la situación de cada uno de los puestos de trabajo excluidos del concurso (vacante o perteneciente a funcionario con reserva de plaza), tanto en el Anexo I A (Relación de Puestos vacantes de funcionarios) como en el Anexo I B (Relación de Puestos a Resultados de funcionarios), de conformidad con la corrección de errores publicada en el *BOCYL* nº 78, de 25 de abril de 2005.

En atención a nuestra petición de información la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha remitido dos informes sobre la controversia expuesta en los escritos de queja.

En el primer informe se alude con carácter general a la potestad autoorganizatoria de la Administración en lo concerniente a los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de funcionarios públicos.

Desde este punto de vista, se insiste en planteamientos anteriores que esta Procuraduría ya ha tenido ocasión de rebatir en la tramitación de otros expedientes (valga como ejemplo el expediente de queja **Q/1863/04**).

En esta ocasión, el razonamiento expuesto es el siguiente: *“La existencia de determinados puestos de trabajo vacantes no vincula a la Administración hasta un punto tal que, prescindiendo de las necesidades de los servicios, discrecionalmente apreciadas por ella en virtud de sus propias facultades de autoorganización, imponga la inexcusable necesidad de ser ofertados en el concurso. Existen razones de oportunidad y eficacia que dan lugar al ejercicio de tales potestades de organización por parte de la Administración, a la que no se puede negar un margen de apreciación discrecional que es esencial para que se pueda atender con rigor a las necesidades de los servicios”*.

En el segundo informe se adjunta un cuadro de las plazas vacantes por provincias y por consejerías que no han sido incluidas en el concurso de méritos convocado por Orden PAT/415/2005, de 30 de marzo, para el personal funcionario de los Grupos C y D.

PROCURADOR DEL COMÚN

La exclusión de los puestos de trabajo ha obedecido, según se dice en este informe, a las siguientes circunstancias:

1.- De carácter organizativo, como futuras amortizaciones y modificaciones de puestos de trabajo que impiden que sean ofertadas a su provisión definitiva, puesto que posteriormente los funcionarios adjudicatarios podrían sufrir perjuicios y, asimismo, carece de toda lógica ofertar puestos de trabajo que van a sufrir modificaciones y, por tanto, no es necesaria su cobertura.

2.- Otros puestos se encuentran cubiertos en comisión de servicios sin que haya transcurrido el plazo máximo legal de su duración.

3.- Asimismo, no se han convocado todos aquellos puestos de trabajo que tienen reserva por cualquiera de las circunstancias legal y reglamentariamente previstas.

Junto a este informe, se describe la situación de los puestos de trabajo excluidos en la corrección de errores objeto de la reclamación del siguiente modo:

| CÓDIGO PLAZA | SITUACIÓN |
|---------------------|-----------------------------------|
| 56019 | Comisión de Servicio no reservada |
| 10266 | Comisión de Servicio no reservada |
| 40741 | Vacante |
| 56012 | Comisión de Servicio no reservada |
| 56196 | Comisión de Servicio no reservada |
| 56219 | Vacante |
| 56044 | Vacante |
| 10435 | Comisión de Servicio no reservada |
| 56052 | Comisión de Servicio no reservada |
| 56055 | Vacante |
| 10489 | Vacante |
| 10475 | Vacante |
| 10477 | Vacante |
| 56057 | Vacante |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|-------|-----------------------------------|
| 56058 | Vacante |
| 56081 | Vacante |
| 10620 | Comisión de Servicio no reservada |
| 56781 | Comisión de Servicio no reservada |
| 56802 | Comisión de Servicio no reservada |
| 56826 | Comisión de Servicio no reservada |
| 10942 | Comisión de Servicio no reservada |
| 10972 | Comisión de Servicio no reservada |
| 40090 | Comisión de Servicio no reservada |
| 30061 | Comisión de Servicio no reservada |
| 52982 | Comisión de Servicio no reservada |
| 65131 | Comisión de Servicio no reservada |
| 61331 | Comisión de Servicio no reservada |
| 10246 | Comisión de Servicio no reservada |
| 15890 | Vacante |
| 27656 | Vacante |
| 27436 | Vacante |

A la vista de lo informado, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Esta Procuraduría se ha manifestado diversas veces sobre la necesidad de que por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se dé satisfacción al derecho a la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

En esta línea argumentativa, debe insistirse de nuevo en dos ideas básicas: La primera es el deber de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de convocar concursos para funcionarios públicos con periodicidad anual de conformidad con lo establecido en el art. 48.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. La segunda sería la incorporación a las convocatorias de todas aquellas plazas que estén vacantes, con la finalidad de que, por un lado, se proceda a su cobertura de manera definitiva y, por otro, no se superen los periodos de duración máxima establecidos en la normativa de Función Pública para el personal interino y para el personal funcionario que desempeña su puesto en comisión de servicios.

Igualmente, y con el fin de garantizar la necesaria transparencia en la actuación administrativa (principio expresamente citado 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 reiteró que debería darse traslado a los legítimos representantes de los empleados públicos, previamente a la aprobación de las Órdenes de convocatoria de los correspondientes concursos, de cuanta información pudieran precisar al respecto.

Segunda. Desde el punto de vista de la normativa reguladora del procedimiento administrativo, y centrándonos en el objeto de las reclamaciones, se estudió a continuación si la corrección de errores de la Orden PAT/415/2005, de 30 de marzo, publicada en el *BOCYL* de 25 de abril de 2005, se ajustaba a la legalidad.

El precepto legal de referencia es el art. 105.2 LRJPAC, el cual dispone que “las administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos”.

Siguiendo el criterio de la doctrina científica y de la Jurisprudencia, parece indudable que el instrumento de la rectificación o corrección de errores constituye una vía legal dirigida a subsanar, de manera directa y sin sujeción a procedimiento alguno, meras equivocaciones que afecten a los elementos accidentales del acto administrativo, con la finalidad de que un simple error, material, numérico o puramente aritmético, esto es, sin trascendencia alguna, pueda ser corregido inmediatamente.

O lo que es lo mismo, la corrección de errores debe referirse a simples equivocaciones elementales y evidentes (nombres, fechas, localidad del puesto de trabajo, número de RPT, nivel del puesto) que deben ser apreciadas de manera clara y patente, sin necesidad de acudir a interpretaciones o calificaciones jurídicas, de manera que tal corrección de errores no puede implicar una alteración fundamental en el sentido del acto y debe aplicarse con un carácter restrictivo.

En un supuesto similar al que ha dado lugar a las reclamaciones, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en sentencia de 20 de enero de 1999, ha descartado la procedencia de la corrección de errores por los siguientes motivos:

- Porque lo corregido no han sido meras equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos, sino algo mucho más relevante cual es la supresión de plazas vacantes convocadas y previamente publicadas.

- Porque el error no se aprecia con el exclusivo examen del expediente administrativo.

PROCURADOR DEL COMÚN

- Porque en todo caso se estaría en presencia del típico error de interpretación o de derecho que no tiene encuadre alguno en el marco de la corrección de errores.

- Porque se ha prescindido de la revisión de oficio como procedimiento idóneo para acordar la exclusión de los puestos de trabajo.

- Porque se produce una alteración fundamental en el sentido del acto, por cuanto unas plazas que habían sido inicialmente convocadas y publicadas en el concurso son posteriormente excluidas.

- Porque no puede entenderse que subsista el mismo acto cuando desaparecen del proceso selectivo puestos de trabajo originariamente sacados a concurso.

- Por último, porque el criterio restrictivo con que ha de aplicarse la técnica de la corrección de errores es incompatible con su acomodo al presente caso.

Trasladadas estas reflexiones a la corrección de errores de la Orden PAT/415/2005, de 30 de marzo, publicada en el *BOCYL* de 25 de abril de 2005, parece claro que el supuesto guarda gran paralelismo con el abordado por la citada sentencia, lo que nos llevó a concluir que dicha corrección de errores -que en modo alguno afecta a elementos accidentales del acto- resultaba contraria a derecho.

Tercera. Por lo que se refiere al fondo del asunto, debe indicarse que la potestad autoorganizatoria y los principios de oportunidad y eficacia que a tal potestad acompañan no pueden erigirse como justificación absoluta que permita a la Administración suprimir de una convocatoria de concurso para funcionarios públicos los puestos de trabajo que estime pertinentes.

Esta Procuraduría comparte el criterio expuesto por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por el cual son excluidos de los concursos los puestos de trabajo vacantes cuando concurren circunstancias de carácter organizativo, referentes a modificaciones en trámite de los puestos de trabajo, o cuando los puestos están sujetos a reserva por cualquiera de las circunstancias legal y reglamentariamente previstas.

Sin embargo, en lo concerniente a las comisiones de servicios nuestro criterio no puede ser el mismo. Como ya se dijo anteriormente, las plazas ocupadas en comisión de servicios han sido excluidas del concurso por no haber transcurrido su plazo máximo de duración.

Es conocido que el 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,

establece que “las comisiones de servicio tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo”.

A tenor del dictado de este precepto, no podíamos compartir la posición de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de excluir los puestos ocupados en comisión de servicios en los casos de ocupación inferior al periodo máximo de un año antes indicado por los dos motivos que a continuación se exponen:

1º) Porque teniendo en cuenta que el art. 49.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, contempla que “el concurso deberá resolverse en el plazo que en atención a sus características se establezca en la convocatoria, que en ningún caso podrá exceder de ocho meses”, va ser bastante probable que los funcionarios que ocupan en comisión de servicios las plazas excluidas hayan superado el periodo máximo de un año antes de la toma de posesión de los adjudicatarios de los puestos de trabajo incluidos en la convocatoria.

2º) Porque el art. 68.1 del Decreto 67/1999, de 15 de abril -y esto es lo más importante-, regulador de las comisiones de servicio, habla de “duración máxima de un año prorrogable por otro”. Es decir, que al tratarse de una duración máxima, nada impide que la comisión de servicios pueda tener una duración inferior al año, máxime cuando se trata de proceder a la cobertura definitiva de los puestos de trabajo de conformidad a los procedimientos de provisión previstos en la Ley.

Por lo que a la corrección de errores objeto de esta resolución se refiere, lo cierto es que ni responde a las circunstancias que delimitan dicha figura jurídica (errores materiales, de hecho o aritméticos), ni justifica la exclusión de las plazas por motivos organizativos o por estar sometidas a reserva legal de su titular.

Muy al contrario, como se puede observar en el cuadro antes transcrito, la totalidad de las plazas excluidas se corresponden, según la propia Consejería de Presidencia y Administración Territorial reconoce, a vacantes y a comisiones de servicio en puestos de trabajo no sujetos a reserva, lo cual hace, en opinión de esta Procuraduría, que la corrección de errores de la Orden PAT/415/2005 sea contraria a derecho.

En conclusión, con actuaciones como la aquí estudiada queda seriamente en entredicho el derecho de los funcionarios públicos de la Comunidad de Castilla y León a la carrera profesional, a través de los mecanismos de progresión y promoción profesional establecidos en la Ley (art. 57.1.c) de la Ley de la Función Pública de Castilla y León de 2005), puesto que la exclusión de plazas vacantes de los concursos para funcionarios públicos, dada la hasta ahora larga periodicidad de las convocatorias, da lugar a una reducción aparentemente

PROCURADOR DEL COMÚN

injustificada de los puestos de trabajo a los que pueden acceder los funcionarios y, por consiguiente, a una merma de su carrera administrativa.

Con base en la argumentación citada, se elevó a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

“1.- Que se adopten cuantas actuaciones sean precisas para dar satisfacción al mandato del art. 48.2, letra a), de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, por el cual la Consejería de Presidencia y Administración Territorial debe proceder a convocar concursos para funcionarios públicos con periodicidad anual.

2.- Que se proceda a anular la corrección de errores de la Orden PAT/415/2005, de 30 de marzo, publicada en el BOCYL de 25 de abril de 2005, por vulnerar, en general, el procedimiento de revisión de los actos en vía administrativa contemplado en los art. 102 y ss LRJPAC y, en particular, el régimen de la rectificación de errores materiales, de hecho y aritméticos contemplado en el art. 105.2 del mismo texto legal.

3.- Que se proceda a incluir en las próximas convocatorias de concursos para funcionarios públicos la totalidad de las vacantes dotadas presupuestariamente, salvo que los puestos estén sujetos a reserva legal de sus correspondientes titulares o concurren circunstancias organizativas referentes a la modificación de los puestos de trabajo”.

En la fecha de cierre del informe esta resolución no había sido objeto de respuesta por la Consejería destinataria de la misma.

También ha sido objeto de estudio por esta Procuraduría a lo largo del año 2005 el empleo por la Administración autonómica del procedimiento de provisión de puestos de trabajo de libre designación.

En el expediente **Q/2304/04** se abordó el estudio del empleo excesivo de la libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo que pueden ser ocupados por funcionarios del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, también se ponía de manifiesto la oposición a la forma en la cual fue resuelta la convocatoria pública para la adjudicación del puesto de trabajo cuya denominación es “Jefe de Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo” (convocatoria realizada por Orden CYT/21/2004, de 16 de enero, y cuya resolución final fue adoptada mediante la aprobación de la Orden CYT/1715/2004/, de 8 de noviembre).

PROCURADOR DEL COMÚN

De la información proporcionada por las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y Cultura y Turismo en atención a las solicitudes de información realizadas, se desprendían los siguientes antecedentes relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la problemática planteada:

Primero.- La estructura orgánica de las diferentes Consejerías sigue el esquema tradicional de articulación a través de servicios, secciones y negociados, por lo que resulta evidente que el mayor número de puestos de trabajo reservados al Cuerpo Superior de la Administración corresponde a las Jefaturas de Sección (con nivel 24). Su forma general de provisión es el concurso ordinario.

El número de puestos de trabajo con un nivel superior al señalado que pueden ser ocupados por funcionarios del cuerpo indicado es porcentualmente menor al número total de puestos de la Administración autonómica a los que pueden acceder tales funcionarios.

Segundo.- De conformidad con lo informado por la Administración autonómica, la libre designación es una forma de provisión especialmente prevista para puestos de trabajo en los que el "carácter directivo" tiene una "importancia especial" o para aquellos otros en los que la "índole de su responsabilidad" aconseje acudir a este sistema de provisión. En este sentido, se señalaron como parámetros considerados a la hora de determinar los puestos de trabajo que se deben proveer a través de esta fórmula las siguientes funciones que deben implicar su correcto desempeño:

- Dirección, coordinación e impulso de las unidades administrativas integradas en cada centro directivo, organizando equipos, adoptando estrategias y priorizando actuaciones.

- Ejecución directa de las decisiones adoptadas por el titular del centro directivo, considerando la distancia física-geográfica entre los diferentes centros de decisión administrativa.

- Propuestas de actuación al titular del centro directivo, suponiendo una capacidad de elección entre distintas alternativas

Tercero.- Atendiendo a los criterios señalados, en la actualidad todas las Jefaturas de Servicio (con un nivel 28 en los servicios centrales de las consejerías u organismos autónomos) y puestos de superior categoría se proveen a través del sistema de libre designación.

Por su parte, el número total de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma con categoría superior a Jefe de Sección e inferior a Jefe de Servicio (con un nivel igual o superior a 25 e inferior a 28) que pueden ser ocupados por funcionarios del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma asciende a 624, de los cuales 380 se ubican en los servicios centrales de las Consejerías y el resto (244) corresponden a sus

PROCURADOR DEL COMÚN

servicios territoriales. De estos 624 puestos, sólo 283 se proveen por el sistema de concurso, en su doble modalidad de concurso ordinario y concurso específico.

Es decir, del total de puestos de trabajo con categoría superior a Jefe de Sección e inferior a Jefe de Servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma que pueden ser ocupados por funcionarios del Cuerpo Superior de la Administración, el 54,65% de los mismos se proveen a través del sistema de libre designación, mientras el 45,35% restante lo hacen mediante concurso ordinario o específico.

Cuarto.- En relación con el procedimiento concreto de provisión, a través del sistema de libre designación, del puesto de trabajo de la Consejería de Cultura y Turismo identificado en la queja, la Administración autonómica ha puesto de manifiesto que, convocado el mismo, se presentaron cuatro solicitudes, a la vista de las cuales se seleccionó la presentada por D. ..., por resultar éste, a juicio del órgano convocante, el candidato más idóneo para ocupar el citado puesto.

No obstante lo anterior, presentado recurso contencioso-administrativo frente a la resolución adoptada, se dicta, con fecha 24 de octubre de 2003, Sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la cual se ordena la retroacción de las actuaciones con la finalidad de poder valorar la solicitud presentada por el recurrente.

Una vez realizado lo ordenado por la Sentencia judicial, se procede a resolver nuevamente la convocatoria, acordando dejar desierta la plaza convocada, puesto que el solicitante más idóneo para ocupar el puesto de trabajo en cuestión y a quién le había sido adjudicada la plaza en primer lugar, ya no era funcionario de la Administración autonómica.

Quinta.- La información proporcionada por la Administración autonómica relativa al procedimiento de provisión del puesto de trabajo denominado "Jefe de Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo", que ha sido resumida en el antecedente anterior, se puede completar con el contenido de la respuesta oral ante las Cortes de Castilla y León del Secretario General de la Consejería de Cultura y Turismo a la Pregunta formulada en relación con la resolución de la convocatoria para cubrir la citada plaza, publicada en el Diario de Sesiones nº 299, de 12 de mayo de 2005.

También cabe señalar que, con posterioridad a la presentación de la queja que ahora se resuelve, la plaza indicada fue convocada nuevamente y adjudicada a D. ..., mediante Orden CYT/1473/2005, de 3 de noviembre.

A la vista de lo informado, se llevó a cabo una valoración jurídica de la actuación desarrollada por la Administración autonómica en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja, realizando para ello, previamente, un breve análisis de la configuración

normativa y jurisprudencial del sistema de la libre designación como sistema de provisión de los puestos de trabajo adscritos a funcionarios.

El punto de partida del estudio de la configuración normativa del sistema de provisión de puestos de trabajo de libre designación debe ser el art. 20.1 b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. El párrafo primero de este precepto, que tiene carácter básico (art. 1.3. de la Ley citada), dispone lo siguiente:

“Libre designación: Podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones.”

Coherentemente con lo anterior, el art. 16 de la Ley indicada, también de carácter básico, establece que las relaciones de puestos de trabajo existentes en la organización de las comunidades autónomas deberán incluir, en todo caso, el sistema de provisión de los puestos.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en la fecha de la presentación de la queja que ahora se resuelve, el art. 25.1 b) del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública, desarrollaba el precepto básico estatal antes citado disponiendo lo siguiente:

“Libre designación. Constituye el sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo, mediante el cual podrán proveerse los puestos superiores a jefes de servicio y los de secretarías de altos cargos, así como aquellos otros que, por la importancia especial de su carácter directivo o la índole de su responsabilidad, se determinen en las relaciones de puestos de trabajo.”

Ahora bien, el precepto autonómico transcrito ha sido sustituido por el art. 48.2 a) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, vigente en la actualidad, cuyo tenor literal es el que sigue.

“Libre designación: Constituye el sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo, mediante el cual podrán proveerse los puestos iguales o superiores a jefes de servicio y los de secretarías de altos cargos, así como aquellos otros que, por la importancia especial de su carácter directivo o la índole de su responsabilidad, y en atención a la naturaleza de sus funciones, se determinen en las relaciones de puestos de trabajo”.

Como puede observarse, este artículo introduce una modificación sustancial en la configuración del sistema de libre designación en el ámbito de la Administración autonómica, al incluir dentro del grupo de puestos de trabajo que se pueden proveer a través de este

PROCURADOR DEL COMÚN

procedimiento a todas las Jefaturas de Servicio, lo cual supone una extensión legal considerable de su ámbito de aplicación.

Asimismo se refiere a las convocatorias para la provisión de puestos de libre designación y a la remoción de los funcionarios que hayan accedido a los mismos el art. 51 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de Castilla y León.

Por último, cabe señalar que el art. 24.1 b) de la citada Ley incluye, como no podía ser de otra forma, entre los aspectos que deben contener las relaciones de puestos de trabajo, el sistema de provisión de los mismos en función de sus características esenciales. Así, en el art. 25 se señala expresamente que las citadas relaciones podrán determinar el carácter directivo de aquellos puestos de trabajo cuyas tareas esenciales se correspondan con la función general de dirección, programación, coordinación y evaluación de la actuación administrativa en los distintos ámbitos de prestación del servicio público.

Haciendo una síntesis de la normativa expuesta, jurisprudencialmente se ha puesto de manifiesto que el sistema de libre designación previsto en la Ley difiere sustancialmente de un sistema de libre arbitrio, ya que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos:

a) Tiene carácter excepcional, completando el método normal de provisión que es el concurso.

Esta naturaleza excepcional del sistema de libre designación se desprende de una simple interpretación literal de los art. 20.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y 48.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. Este carácter ha sido afirmado tanto por el Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencia de 5 de octubre de 2000), como por el TS (entre otras, Sentencia de 25 de noviembre de 1997).

b) Se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones.

c) Sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la Ley relaciona y los de especial responsabilidad.

Como se ha señalado con anterioridad, la Ley de Función Pública de Castilla y León vigente en la actualidad relaciona de modo nominal como puestos que pueden proveerse a través de este sistema excepcional a las Jefaturas de Servicio, puestos de categoría superior a Jefaturas de Servicio y Secretarías de Altos Cargos.

d) La objetivación de los puestos de especial responsabilidad que, además de los relacionados expresamente en la Ley, pueden ser provistos a través de este sistema de libre designación debe estar incorporada a las relaciones de puestos de trabajo.

En este sentido, la Jurisprudencia ha señalado reiteradamente (entre otras, SSTs del TS de 10 de abril de 1996 y de 10 de abril de 2000) que las relaciones de puestos de trabajo,

como instrumento técnico a través del cual se realiza por la Administración la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios, o las modificaciones de las mismas, deben contener una justificación suficiente que fundamente el empleo de la libre designación como sistema de provisión de aquellos puestos de trabajo en los que se acuda al mismo.

En conclusión, en cuanto la utilización del sistema de libre designación se ajuste a los perfiles señalados, la discrecionalidad de la que dispone la Administración en este sistema de provisión se encuentra justificada, aunque puede ser apreciada desviación de poder cuando la selección de los candidatos no se realice atendiendo a la consecución del interés público (entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional de 14 de octubre de 1991 y de 18 de octubre de 1993).

Procede ahora poner en relación el régimen legal expuesto y su interpretación jurisprudencial con las cuestiones planteadas en la queja que ahora se resuelve.

Como se ha puesto de manifiesto, la primera de ellas se refería a la extensión del sistema de libre designación como procedimiento de provisión de puestos de trabajo que pueden ser ocupados por funcionarios integrantes del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, una vez analizados los datos recabados en el curso de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría, se puede concluir que la extensión indicada es excesiva.

En efecto, partiendo del hecho de que todas las Jefaturas de Servicio y puestos de categoría superior se cubren a través del sistema de libre designación (art. 48.2 b) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León), no parece justificado que, además de los anteriores, 341 puestos de categoría superior a Jefe de Sección e inferior a Jefe de Servicio (más de la mitad de los puestos de esta categoría) sean considerados puestos de carácter directivo o de especial responsabilidad, a los efectos de que los mismos sean provistos a través del sistema de libre designación.

Nada tiene que objetar esta Procuraduría a una adecuada utilización del sistema de libre designación. Más bien al contrario, lo considera como una fórmula necesaria para organizar dentro de la Administración los equipos humanos que deben conducir a las organizaciones públicas a desarrollar su labor de satisfacción del interés público de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia.

Ahora bien, el empleo de aquel sistema de provisión de una forma más generalizada de lo aconsejable por su carácter excepcional, implica una limitación al derecho a la carrera administrativa, en este caso de los funcionarios del Cuerpo Superior de la Administración autonómica, que no tiene justificación. En este sentido, es de destacar que, con carácter

PROCURADOR DEL COMÚN

general, los puestos de trabajo de mayor nivel incluidos en los últimos concursos ordinarios dirigidos a los funcionarios del cuerpo indicado fueron los de nivel 24.

Evidentemente, esta Procuraduría no puede hacer un examen pormenorizado de cada uno de los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo para analizar si concurren en los mismos los requisitos determinantes de su carácter directivo o de su especial responsabilidad. Sin embargo, de los datos generales obtenidos se desprende que la forma en la cual esa Administración autonómica viene interpretando tales conceptos (carácter directivo o especial responsabilidad) es excesivamente amplia.

Por ello, a juicio de esta Procuraduría era necesario reducir el número de puestos de trabajo con un nivel superior al de Jefatura de Sección pero inferior al de Jefatura de Servicio, que pueden ser ocupados por funcionarios del Cuerpo Superior de la Comunidad Autónoma, modificando para ello las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

Asimismo, en relación con aquellos puestos de la categoría indicada en los que se mantenga como sistema para su provisión el de libre designación, se debe incorporar, en aquellos casos en los que no se encuentre motivado aún de forma expresa la utilización de dicho sistema, una exposición suficiente de las razones que fundamenten su empleo.

La segunda de las cuestiones planteadas en la queja se refería a un procedimiento concreto de provisión de un puesto de trabajo con categoría de Jefatura de Servicio de la Consejería de Cultura y Turismo.

Pues bien, las irregularidades cometidas en la tramitación del citado procedimiento ya fueron puestas de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 24 de octubre de 2003, citada en el antecedente cuarto, resolución judicial que ordenó retrotraer las actuaciones integrantes de aquél, con la finalidad de corregir los defectos procedimentales en los que se había incurrido.

Sin embargo, una vez acordado lo ordenado por la decisión judicial, no se pudo acreditar que la resolución adoptada con posterioridad, dejando desierta la convocatoria realizada, fuera contraria a derecho. En otras palabras, a juicio de esta Procuraduría no era posible afirmar la irregularidad de la decisión del órgano convocante por la que no se consideró idóneo para desempeñar el puesto de trabajo a ninguno de los solicitantes.

En este sentido, cabe señalar que la existencia de un vicio de desviación de poder o de cualquier otro en la decisión administrativa señalada no se puede colegir exclusivamente a través de presunciones derivadas de las vicisitudes ocurridas en el procedimiento en cuestión.

En conclusión, del resultado de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de la presente queja se desprendía que la Administración

PROCURADOR DEL COMÚN

autonómica utilizaba de una forma excesivamente amplia el sistema de libre designación para proveer los puestos de trabajo que pueden ser ocupados por funcionarios del cuerpo Superior.

Por este motivo, y en atención a los argumentos jurídicos expuestos, se estimaba oportuna una modificación de las relaciones de puestos de trabajo de las consejerías y de los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma con la finalidad de reducir el ámbito de aplicación de aquel sistema y de justificar adecuadamente su utilización cuando ésta proceda.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

“Con la finalidad de garantizar una adecuada utilización del procedimiento de libre designación como sistema excepcional de provisión de puestos de trabajo que pueden ser ocupados por funcionarios del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma, se proponen las siguientes medidas:

Primero.- Iniciar actuaciones dirigidas a la modificación de las relaciones de puestos de trabajo de las Consejerías y de sus Organismos Autónomos, con el objetivo de reducir el número de puestos de trabajo de categoría superior a la de Jefatura de Sección e inferior a la de Jefatura de Servicio cuyo sistema de provisión sea el de libre designación.

Segundo.- Incorporar a tales modificaciones, en aquellos casos en los que se mantenga la utilización de este sistema excepcional de provisión y no se encuentre motivada aún esta circunstancia de forma expresa, una exposición suficiente de las razones que fundamenten su empleo”.

Esta resolución no ha sido en la fecha de cierre del informe objeto de respuesta.

1.4. Vacaciones, permisos y licencias

Dentro de este apartado se han recibido diversas quejas referidas a situaciones singulares de diversos empleados públicos. Tales quejas, bien se han encuadrado dentro de un marco global de controversia en la relación de servicios, bien se han referido a circunstancias puntuales de denegación del derecho a un permiso concreto.

Con carácter general, en el expediente **Q/392/05** se estudió la problemática existente en la interpretación del régimen de concesión de permisos para el personal laboral de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos de conformidad con lo establecido en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta.

PROCURADOR DEL COMÚN

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades remitió el pertinente informe sobre la controversia planteada en el escrito de queja, dando respuesta a las siguientes cuestiones:

- Si por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos se había dado cumplimiento a la Orden de Servicio de la Inspección de Trabajo nº I-787/04, de fecha 26 de enero de 2005, por la cual se advertía a dicha Gerencia Territorial de la infracción que venía cometiendo de los art. 37 y 38 del Estatuto de los Trabajadores, en lo referente al legítimo uso de permisos retribuidos y otras ausencias legales.

- Si se había modificado el criterio de interpretación por el cual los trabajadores del turno de noche debían recuperar tres horas cuando disfrutaran permisos retribuidos, tras diversas sentencias contrarias a dicho criterio (St 126/05, de 17 de marzo, del Juzgado de lo Social nº 1 de Burgos, St 739/04, de 8 de octubre, del Juzgado de lo Social nº 1 de Burgos).

- Fundamentos jurídicos con base en los cuales se exige a los trabajadores al servicio de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos que acudan al respectivo centro a fichar antes de acudir a consulta médica.

A la vista de lo informado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y realizado el estudio de la documentación obrante en el expediente, se realizaron las siguientes consideraciones.

Primera. Examinados el escrito de queja y la aclaración remitida por el reclamante, las presuntas irregularidades cometidas por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos en la concesión de permisos al personal laboral a su servicio se podían resumir en tres cuestiones diferenciadas: La existencia de casos concretos en los que presuntamente algunos trabajadores han tenido dificultades para obtener el permiso para acudir a exámenes relacionados con procesos selectivos; en segundo lugar, la obligación impuesta por la citada Gerencia Territorial a los trabajadores que tienen autorizado permiso retribuido en turno de noche de recuperar tres horas, y, finalmente, la exigencia a los empleados públicos de pasar preceptivamente por el centro de trabajo para fichar antes de disfrutar el permiso para acudir a exploración médica.

Por lo que se refiere a la primera cuestión a valorar, el art. 77.1.j) del Convenio Colectivo establece que el trabajador, previo aviso y justificación, podrá ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, el día completo en que se concurra a exámenes finales o parciales liberatorios, cuando se trate de estudios encaminados a la obtención de un título oficial, académico o profesional. Tal derecho, no subordinado expresamente a las necesidades del servicio, tal y como se desprende de la lectura del precepto -al contrario de lo que ocurre con los permisos por razones particulares del art. 78 del Convenio-, se reconoce igualmente en los

supuestos de asistencia a pruebas para el acceso a la Función Pública de las distintas administraciones, así como las correspondientes a las convocatorias de promoción interna.

Así pues, a la vista del citado texto convencional, la primera impresión es que la concesión del permiso (en el caso que nos ocupa, referido a las pruebas selectivas para proveer por turno libre 19 plazas de Auxiliar de Enfermería para el Consorcio Hospitalario de Burgos) es incondicionada.

Sin embargo, examinadas las circunstancias puntuales del caso, y atendiendo tanto al genérico principio de la buena fe contractual, que debe guiar las prestaciones recíprocas que existen entre empleado y empleador (art. 20.2 del RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores), como al interés superior que representa la atención de los residentes del Centro en el que prestan servicios las trabajadoras aludidas en el escrito de queja, se estimaba que las resoluciones de la Dirección del Centro de Atención de Minusválidos Psíquicos "Fuentes Blancas", limitando -que no denegando- el ejercicio del derecho, resultaban actuaciones ajustadas a derecho.

En efecto, tomando un ejemplo, en una Nota Interior recibida por una de las trabajadoras de la citada Residencia, se afirmaba que *"en relación con la convocatoria de examen de la Diputación para acceder a plazas de la categoría de Auxiliar de Enfermería, presentándose al mismo la gran mayoría del colectivo de Auxiliares de Enfermería de este Centro, y siendo necesario compatibilizar el derecho de acudir a dichas pruebas selectivas con la digna atención a los residentes de este Centro, le comunico que el próximo día 13 de febrero de 2005 realizará su jornada laboral en turno de tarde"*.

A la vista de dicha Nota Interior, es claro que la resolución de la Dirección del CAMP "Fuentes Blancas" por la que se limita, por necesidades del servicio, el derecho de las trabajadoras a disfrutar del permiso por asistencia a pruebas selectivas está motivada en los términos regulados en el art. 54 LRJPAC, dada la existencia de un interés superior digno de protección que no es otro que la atención correcta de los residentes en el Centro.

Si a ello se une que no se impidió a ninguna trabajadora asistir a las pruebas selectivas y que, en compensación al día trabajado, la propia Dirección del Centro ofertó un día libre a la trabajadora que hubiera realizado la prueba selectiva, para su disfrute en la fecha que ésta considerase pertinente, consideramos, teniendo en cuenta el referido principio genérico de buena fe contractual, que la actuación administrativa no debía ser objeto de reproche por nuestra parte.

Segunda. En otro orden de cosas, se hacía alusión a la discordancia de criterio existente entre la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos y el Comité de Empresa de Servicios Sociales y Sanidad del Personal Laboral de la Delegación Territorial de la Junta de

Castilla y León en Burgos respecto al cómputo de las horas en el disfrute de permisos retribuidos en turno de noche.

Respecto a este asunto, obraban en esta Institución copias de las órdenes de servicio nº I-814/04 e I-787/04, en las cuales se estima improcedente la reclamación horaria realizada por la Administración autonómica (tres horas por cada permiso retribuido en turno de noche) y se requiere a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos *"para que en el año 2005 no se incurra en la aplicación del criterio empresarial corrigiendo las deficiencias en las que se viene reiterando"*.

Este criterio de la Inspección de Trabajo, compartido por esta Procuraduría, ha sido reconocido en varias sentencias del Juzgado de lo Social nº 1 de Burgos (St 126/05, de 17 de marzo, en Autos 58/2005 y St 739/04, de 8 de octubre, en Autos 572/04).

Sin embargo, esta actuación de la Inspección de Trabajo debe quedar en suspenso por dos motivos. El primero, tal y como informa la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, es que el requerimiento de la Inspección de Trabajo ha sido objeto de alegaciones por la Gerencia de Servicios Sociales, *"por no compartir la argumentación de la Inspectora de Trabajo, sin que hasta el momento se haya recibido contestación alguna"*.

El segundo motivo, como igualmente informa la precitada Consejería, es que *"respecto de las últimas sentencias del Juzgado de lo Social de Burgos, los Servicios Jurídicos de la Administración con los informes favorables de la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales, tienen planteados los recursos pertinentes, estando a la espera de su resolución"*.

En relación con este asunto, debe tenerse en cuenta que nuestra Constitución, en su art. 117.1, proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y, en este sentido, se significó que el art. 12 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León nos impide investigar las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial.

Tercera. La última cuestión a valorar era la exigencia de fichaje en los correspondientes centros para que el trabajador pueda beneficiarse de los permisos contemplados en el art. 77 del Convenio Colectivo.

El permiso cuestionado es el definido en el punto primero, letra l), del precepto. De conformidad con el Convenio Colectivo, el trabajador, previo aviso y justificación, tendrá derecho a ausentarse del trabajo *"por el tiempo indispensable para acudir por necesidades propias o de un familiar, hasta el primer grado de consanguinidad o afinidad, a consultas, tratamientos y exploraciones de tipo médico durante la jornada de trabajo, cuando los centros*

dónde se efectúen no tengan establecidas horas de consulta que permitan acudir a ellos fuera de las horas de trabajo”.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades informó que *“en este sentido, la exigencia a los trabajadores de acudir a fichar no es más que un sistema mecánico, habitual en los centros de trabajo, a partir del cual se inicia el tiempo efectivo de trabajo entendiendo por tal el comprendido desde la llegada hasta el abandono del puesto de trabajo. En conclusión, el trabajador no puede ausentarse durante la jornada de trabajo si ésta no se ha iniciado”*.

Asimismo, en el informe se aludía a dos sentencias del Tribunal Supremo en las cuales se define el concepto de jornada de trabajo como el tiempo de servicios efectivamente prestados por el trabajador como pago de su deuda de actividad (STS de 6 de marzo de 2000) y como el tiempo que en cómputo diario, semanal o anual dedica el trabajador a su cometido laboral propio (STS de 21 de octubre de 1994).

Más allá de discusiones conceptuales, lo cierto es que la interpretación estricta de las cláusulas del Convenio Colectivo ha supuesto que algunos de los trabajadores adscritos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos han visto como su derecho a disfrutar de permiso por consulta médica ha quedado desprovisto de todo contenido, viéndose obligados a solicitar permiso por razones particulares.

El autor de la queja aportó copia de dos resoluciones de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, en las cuales no se autorizaba el permiso por consulta médica a dos de sus trabajadores (uno del Centro Base y otro del CAMP “Fuentes Blancas”), con la justificación de que *“según el art. 77 del Convenio Colectivo, al tratarse de un permiso retribuido, la ausencia debe producirse durante la jornada de trabajo, debiéndose realizar los correspondientes fichajes”* y que *“al tratarse de un permiso retribuido para ausentarse durante la jornada de trabajo, requiere fichar a la salida y reincorporación al centro de trabajo”*.

Pues bien, esta exigencia de fichaje -no contemplada en el Convenio Colectivo- ha supuesto, al menos en el caso de dos trabajadores de la aludida Gerencia Territorial, que éstos no han podido satisfacer su derecho reconocido convencionalmente a obtener permiso por consulta médica.

La situación denunciada era la siguiente: Los trabajadores reclamantes acuden, en ejercicio legítimo de sus derechos, a consulta médica a la ciudad de Madrid en horario de mañana, lo que supone que deben desplazarse a dicha ciudad en horario muy temprano. Ello implica, lógicamente, que para poder llegar a la consulta médica que les corresponde en la citada ciudad de Madrid no pueden fichar en su centro de trabajo, ya que el horario general de apertura de los centros (las 7.45 horas) es posterior a la hora en que se ven obligados a iniciar el viaje a Madrid.

Por lo tanto, la exigencia estricta de la obligación de fichaje a estos trabajadores en sus centros implicaría la pérdida de su consulta médica. O lo que es lo mismo, si los trabajadores quieren llegar a Madrid a la hora de consulta que les ha sido asignada, no les quedará otro remedio que hacerlo sin acudir a su correspondiente puesto de trabajo.

Si antes decíamos que el reconocimiento del derecho de los trabajadores a disfrutar de un permiso de día completo en los supuestos de asistencia a pruebas para el acceso a la Función Pública, a pesar de no estar condicionado a las necesidades del servicio, podría ser susceptible de modulación, teniendo en cuenta el principio de buena fe contractual y el interés superior de los usuarios de los respectivos centros, la línea argumental para este caso debe ser idéntica.

Esto es, la exigencia formal de fichaje a los trabajadores que acudan a consulta médica y les resulte materialmente imposible acudir a fichar al centro por manifiesta y probada incompatibilidad de horario con la consulta no puede constituirse como impedimento para que los trabajadores puedan dar satisfacción al permiso que el Convenio Colectivo les reconoce.

Por consiguiente, debe respetarse el derecho de los trabajadores a realizar sus exploraciones médicas por el profesional que el Sistema de Salud les asigne, siempre y cuando los centros donde se efectúen las exploraciones no tengan establecidas horas de consulta que permitan acudir a ellos fuera de las horas de trabajo.

Lo que se quiere decir, en conclusión, es que en aquellas ocasiones en que la exigencia, con carácter general, del fichaje se constituya como deber que imposibilita que el empleado público pueda llegar puntualmente a su consulta o exploración médica, tal exigencia debería ser revocada, sin perjuicio del requerimiento al empleado público de cualesquiera otros documentos que acrediten que, efectivamente, ha realizado dicha consulta, tales como certificados de asistencia de los médicos correspondientes, billetes de transporte o cualquier otro que se estime pertinente.

Lo contrario, supondría que todos aquellos empleados públicos que tuvieran que acudir a consulta médica fuera de la localidad en la que radica su centro de trabajo, o en su misma localidad, si bien en horario próximo o coincidente al de apertura de los centros de trabajo, verían como su derecho a consulta médica durante la jornada de trabajo sería vacío y sin virtualidad alguna.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que se instruya a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos, con el fin de que por ésta se interprete con la mayor flexibilidad posible la exigencia formal de fichaje en sus respectivos centros para el acceso de los trabajadores al permiso

reconocido en el art. 77.1.1) del Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta, para acudir a consultas, tratamientos y exploraciones de tipo médico durante la jornada de trabajo, con base en el principio de buena fe que debe guiar la relación laboral (art. 20.2 del RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores)”.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades contestó a la resolución del Procurador del Común en los siguientes términos:

“Es criterio fundamental de actuación de la Gerencia de Servicios Sociales la flexibilidad en la aplicación de todos los permisos que puede disfrutar el personal a su servicio, con base en el principio de buena fe que debe guiar la relación laboral, tal y como establece el art. 20.2 del RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores y tal como nos indica en su resolución formal; pero también lo es, como no puede ser de otra forma, velar por la mejor atención posible a los usuarios en los recursos que dispone.

Tanto el Convenio Colectivo vigente, como los Tribunales (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos de 30 de febrero de 2004 y 29 de julio de 2004) son muy precisos estableciendo los requisitos que se exigen para el reconocimiento de dichos permisos: 1) que la ausencia se produzca durante la jornada laboral; 2) que no existan horas de consulta fuera de la jornada laboral en las que pueda acudir; y 3) que estos supuestos sean acreditados por el trabajador.

Se concede un elevado número de permisos de este tipo a los trabajadores de la Gerencia de Servicios Sociales, aplicando con flexibilidad tanto el cumplimiento de los requisitos, como la justificación de los mismos. Además, en cada caso concreto, se orienta al trabajador para que en el supuesto de que no reúna los requisitos de este permiso y sí el de otros, reoriente su petición al permiso que se ajuste a su situación y necesidad. Lo que no sería posible es conceder todos los permisos solicitados por los trabajadores, cumplan o no los requisitos exigidos por las normas.

Hay que tener en cuenta que de la regulación de este permiso se deduce que está pensado para aquellos trabajadores que, por necesidades propias o de sus familiares, deben acudir a consultas médicas durante su jornada laboral, al no existir consulta fuera de ellas. Y si bien el trabajador tiene derecho a elegir la asistencia médica que desea, también lo es que puede ejercer su derecho a acudir a esas consultas fuera de su jornada laboral, más aún cuando se trata de trabajadores que prestan sus servicios

en jornadas a turnos de lunes a domingo, y que en la práctica entre los compañeros realizan numerosos cambios voluntarios de turno”.

1.5. Acoso laboral

Como ya se ha indicado en los últimos informes de esta Institución el volumen de quejas relativas al acoso laboral en las Administraciones públicas sujetas a nuestra supervisión ha venido incrementándose de manera gradual y paulatina.

En la tramitación de dichas quejas, una vez aportada la documentación necesaria que pudiera acreditar, de algún modo, las denuncias incorporadas en las reclamaciones, se ha procedido por esta Procuraduría a tramitar los correspondientes expedientes de manera que en algunos casos, ante la falta de pruebas, se acordó el archivo de las actuaciones y, en otros, ante la existencia indiciaria de acoso laboral, se solicitó información a la Administración en la que se producía el supuesto acoso.

Debe significarse que las quejas presentadas por acoso laboral han sido muy diversas, en cuanto que las circunstancias constitutivas del presunto acoso, muchas veces simplemente se correspondían con discrepancias en cuestiones puntuales del actuar administrativo, mientras que en otras, por el contrario, sí podría hablarse de un conjunto de actuaciones que efectivamente podrían ser, de alguna manera, constitutivas del acoso denunciado.

Por otra parte, es importante destacar que las quejas presentadas por acoso laboral se corresponden con empleados públicos de las diversas áreas de la Administración, tanto la Administración General, como la Especial (Educativa o Sanitaria).

Por lo que afecta al grado de colaboración de las administraciones consultadas en estas quejas, ha de indicarse que no se ha producido ninguna incidencia reseñable, a excepción de la situación denunciada en el Ayuntamiento de Boñar (León), en cuyo caso no se dio respuesta a nuestro requerimiento de información, a pesar de que el mismo fue reiterado hasta dos veces.

Entre los expedientes tramitados en esta materia puede mencionarse el **Q/2294/04** en el que se estudió la existencia de un presunto acoso laboral en el Ayuntamiento de Segovia

Según afirmaba el autor de la queja, en fecha 18 de agosto de 2004, registró en el Ayuntamiento una reclamación por acoso laboral, exponiendo en veintisiete puntos diversas circunstancias que, en su opinión, demostraban la existencia de tal acoso.

Habiendo estudiado la totalidad de la documentación aportada, tanto por el autor de la queja, como por el Ayuntamiento de Segovia, respecto a la controversia que dio lugar al escrito de queja, realizamos una serie de consideraciones desde dos ámbitos o perspectivas diferentes, con la finalidad de lograr la mayor claridad posible en la exposición: El primero,

PROCURADOR DEL COMÚN

relativo a la asignación de funciones que estaba desarrollando el periodista presuntamente acosado, y el segundo, concerniente al estudio singular de las distintas circunstancias que, según la doctrina y la jurisprudencia, podrían dar lugar a la existencia del presunto acoso laboral denunciado en el escrito de queja.

A la vista de las consideraciones expuestas, se remitió al Ayuntamiento de Segovia la siguiente resolución:

“1.- Que, por ese Ayuntamiento se adopten cuantas medidas sean necesarias para garantizar el ejercicio de las facultades que a las Juntas de Personal, en su calidad de legítimos representantes de los funcionarios públicos, les atribuye el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de regulación de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas.

2.- Que, se proceda por ese Ayuntamiento a atribuir al funcionario periodista la realización de cuantas funciones correspondan a su categoría profesional, a excepción de las que impliquen confianza o asesoramiento especial, a tenor de la definición de personal eventual que realiza el art. 20.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. En este sentido, tomando como parámetro objetivo de referencia la definición de la categoría profesional de Periodista realizada por el Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus Organismos Autónomos, se requiere que se garantice la relación del empleado público con los medios de comunicación y su asistencia a los plenos y ruedas de prensa, convocadas por esa Corporación, aplicando un criterio de igualdad de trato con la trabajadora que ha sustituido sus bajas temporales.

3.- En tanto sea resuelta, en su caso, mediante los mecanismos de impugnación oportunos, la cuestión de si el periodista al que se hace referencia en la presente resolución ha sido objeto de acoso laboral, se requiere a esa Alcaldía para que realice cuantas actuaciones sean necesarias con el fin de que el desarrollo del puesto de trabajo de periodista -independientemente de su denominación- por el periodista se ajuste a los contenidos básicos de su categoría profesional”.

El Ayuntamiento de Segovia remitió escrito manifestando que no estimaba adecuado seguirla. Con posterioridad a dicho escrito, la Corporación municipal remitió a esta Institución varias resoluciones judiciales para su incorporación al expediente de referencia. La última ellas (Sentencia de 4 de abril de 2006 del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Segovia) se refiere a la resolución del Procurador del Común de fecha 8-8-05 precisando que: “no afirma

la existencia de acoso laboral, refiriendo únicamente hechos o impresiones al respecto, señalando, en su parte dispositiva final, que se requiere a la alcaldía a realizar determinadas actuaciones en tanto sea resuelta, en su caso, la cuestión de si el periodista ha sido objeto de acoso laboral", y concluye que "no está acreditada en autos, en modo alguno, una conducta de la corporación municipal en base a hechos acreditados que permita apreciar la conducta de acoso laboral...".

2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

En el apartado de la Función Pública docente a lo largo del año 2005 se han presentado diversas quejas que, en términos generales, han versado mayormente sobre las diversas cuestiones ya abordadas en ejercicios anteriores, esto es, sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo, disconformidad con baremos de valoración de méritos en concursos y elaboración de listados de profesorado interino, régimen retributivo y temporalidad del empleo, fundamentalmente.

Mención especial ha de hacerse respecto al procedimiento de concesión de las denominadas comisiones de servicio humanitarias, el cual ha sido objeto de varias quejas, todas ellas con el denominador común de la falta de transparencia del proceso. Esta falta de transparencia aludida en las diversas reclamaciones se ha transmitido a la gestión de las quejas por esta Institución, puesto que la Consejería de Educación, a pesar de nuestros requerimientos, no ha remitido la documentación solicitada, lo que nos ha obligado a reiterar las peticiones de información, y, por consiguiente, a retrasar en exceso la resolución de estos expedientes.

Dentro de las actuaciones desarrolladas por la Procuraduría en el año 2005 podemos indicar las siguientes.

2.1. Selección de personal docente

En el expediente **Q/1934/04**, el autor de la queja se refería a la existencia de presuntas irregularidades en el procedimiento selectivo de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria en la especialidad de Geografía e Historia, convocado por Orden PAT/507/2004, de 1 de abril.

Estas irregularidades habían sido puestas en conocimiento de la Administración a través de tres escritos remitidos por el opositor al Presidente del Tribunal nº 4 de la especialidad de Geografía e Historia (los dos primeros) y al Director Provincial de Educación de Valladolid.

El informe remitido por la Consejería de Educación sobre la controversia hacía constar que *"de acuerdo con la información facilitada por la Dirección Provincial de Educación de*

Valladolid, no se ha realizado ningún trámite para dar respuesta a los escritos presentados por D. ..., al considerar que el recurso establecido en la Resolución de 30 de julio de 2004, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se anuncia la fecha de exposición por las comisiones de selección, de las listas de aspirantes seleccionados en los procedimientos selectivos de ingreso y acceso convocados por la Orden PAT/507/2004, de 1 de abril, es el mecanismo adecuado de defensa de los derechos que los interesados estimen que han sido vulnerados, tal como se expuso en el anterior informe remitido a esa Institución”.

Anteriormente, la Consejería de Educación emitió un informe en el que se decía que *“es con la Resolución de 30 de julio de 2004, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se anuncia la fecha de exposición por las comisiones de selección, de las listas de aspirantes seleccionados en los procedimientos selectivos de ingreso y acceso convocados por la Orden PAT/507/2004, de 1 de abril, cuando a través del correspondiente recurso nace el mecanismo adecuado de defensa de los derechos que los interesados estimen que han sido vulnerados, por lo que los escritos de queja presentados por D. ... tienen un carácter extemporáneo al plazo de presentación del recurso de alzada previsto en la mencionada Resolución, no teniendo constancia en esta Dirección General de la presentación de recurso alguno”.*

A la vista de lo informado, se realizaron únicamente dos breves consideraciones:

Primera. Es cierto, como afirma la Consejería de Educación, que el mecanismo más adecuado de defensa de los derechos de los participantes en el proceso selectivo sería la interposición del recurso previsto en la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos, de 30 de julio de 2004, por la que se publica la lista de aspirantes seleccionados.

Estudiado el escrito presentado por D. ... ante el Presidente de la Comisión de Selección y ante la Dirección Provincial de Educación de Valladolid bajo la denominación de recurso de alzada, en el que se solicita la revisión de los criterios establecidos para la valoración de la segunda prueba del procedimiento selectivo, así como la no publicación de las calificaciones referentes a la mencionada prueba hasta no haber resuelto sobre la revisión requerida, parece claro que el documento no tiene el carácter de recurso de alzada, a pesar de su denominación, sino que simplemente se trata de un escrito de alegaciones realizado por el opositor el día siguiente a la realización del segundo ejercicio, dado su temor a ser calificado negativamente.

La normativa reguladora del procedimiento administrativo, concretamente, el art. 107.1 LRJPAC, permite la interposición de recursos contra resoluciones administrativas y actos de trámite, si éstos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la

imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Puesto en relación el aludido precepto legal con el supuesto que ha dado lugar a la reclamación, se pudo concluir que no existía actividad administrativa impugnada cuando se presentaron las reclamaciones (calificadas erróneamente por el interesado como recursos de alzada), sino únicamente el temor del opositor a ser valorado injustamente, ante la existencia de una presunta divergencia de criterios con el Tribunal calificador.

Por ello, resulta conforme a derecho la apreciación de la Administración educativa de no considerar el escrito presentado como recurso de alzada, y, por lo tanto, de no dictar una resolución sobre el mismo. No obstante, y caso de entender la extemporaneidad de la presentación del recurso, el art. 113.1 LRJPAC, al abordar la resolución de los recursos administrativos, prevé la posibilidad de declarar formalmente su inadmisión.

Segunda. Sin embargo, la cuestión de mayor relevancia no era la anteriormente expuesta. Como bien es sabido, el art. 110.2 LRJPAC determina que el error en la calificación del recurso no será obstáculo para su tramitación siempre que se deduzca su verdadero carácter.

Por consiguiente, el escrito del opositor, bien sea calificado como mero escrito de alegaciones, bien sea calificado como denuncia, entra dentro del ámbito de aplicación de la obligación de resolver contemplada en el art. 42 LRJPAC, bien entendido que el deber de la Administración educativa se limita a dar respuesta expresa a la reclamación presentada por el interesado -por supuesto, en el sentido que se considere oportuno-, y realizando la oportuna réplica a las argumentaciones vertidas en tal reclamación.

Esto es, independientemente de su calificación jurídica, el escrito presentado manifiesta la presunta existencia de criterios contradictorios en los distintos tribunales de oposición sobre el alcance y contenido del segundo ejercicio, en lo concerniente a la prevalencia de los contenidos didácticos o científicos.

Incluso, se llegan a expresar ejemplos concretos de otras especialidades (biología, inglés y lengua castellana, todas ellas celebradas en provincias distintas), en las cuales, según el opositor, el desarrollo de los procesos selectivos sí se ajustó plenamente a las bases establecidas por el RD 334/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo y en el Cuerpo de Inspectores de Educación.

Si, ante escritos como los expuestos, la Administración educativa, bien a través de las distintas direcciones provinciales de educación, bien a través de los órganos de selección, opta

por hacer caso omiso, parece claro que el principio de transparencia administrativa quedaría seriamente en entredicho.

Es más, en dichos escritos se advierte de manera expresa sobre la posible discrepancia en la interpretación acerca de cómo debe realizarse la segunda prueba de los procesos selectivos para el acceso a la Función Pública Docente (mayor peso de la parte didáctica o de la parte científica), lo que, como mínimo, debería haber dado lugar a una actividad de investigación por parte de la Dirección General de Recursos Humanos con el fin de garantizar la necesaria coordinación que debe existir en el desarrollo de los ejercicios selectivos, tanto en los diferentes tribunales de selección como en las diferentes especialidades.

En definitiva, lo que se quería decir es, con base en el principio antiformalista que debe guiar la actuación administrativa, que denuncias como la descrita, independientemente de su denominación formal, deben ser objeto de respuesta a los interesados, realizándose cuantas actuaciones de estudio e investigación se consideren oportunas al respecto.

En virtud de todo lo expuesto, formulamos la siguiente resolución:

“1.- Que, se realicen por la Administración educativa cuantas actuaciones fuesen necesarias con el fin de que, bien los tribunales de oposiciones de ingreso a los cuerpos docentes de funcionarios, bien otros órganos adscritos a la Consejería de Educación, den respuesta expresa a las denuncias presentadas por los opositores en los procesos selectivos, independientemente de su calificación formal, en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 LRJPAC.

2.- Que, en el caso concreto de la queja, se realicen cuantas actuaciones de investigación se consideren oportunas, con el fin de supervisar la uniformidad en la aplicación de los criterios de valoración de la segunda prueba de los procesos selectivos para el acceso a la Función Pública docente, establecidos en el RD 334/2004, de 27 de febrero, (en particular, respecto a la especialidad de Geografía e Historia) y, en su caso, se articulen los instrumentos de coordinación adecuados”.

En la respuesta de la Consejería de Educación se afirmó lo siguiente: *“desde esta Dirección General de Recursos Humanos se dará traslado a las direcciones provinciales de Educación y a las comisiones de selección y tribunales calificadores de oposiciones de ingreso a los cuerpos docentes de funcionarios, de la necesidad de dar respuesta expresa a los escritos de reclamaciones presentados por los opositores en los procesos selectivos, en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 LRJPAC.*

Por otro lado, el art. 6.2 del RD 334/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Accesos y Adquisición de nuevas Especialidades en los Cuerpos Docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo, establece que las

comisiones de selección determinan los criterios de actuación de los tribunales y homogeneización de dicha actuación, así como la coordinación de los mismos, teniendo en cuenta por lo demás, que los tribunales u órganos de selección actuarán con plena autonomía y sus miembros son personalmente responsables de la objetividad del procedimiento, del estricto cumplimiento de las bases de la convocatoria y de la realización y calificación de las pruebas, según mandato establecido en el art. 43.4 del DLeg 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. No obstante, la Administración supervisará la uniformidad de la aplicación de los criterios de valoración en los procesos selectivos, salvaguardando la autonomía de dichos órganos”.

2.2. Bases reguladoras de concurso de traslados para personal docente

En el expediente **Q/2275/04**, se hacía alusión a la Orden EDU/1579/2004, de 14 de octubre, por la que se convoca concurso de traslados de ámbito nacional y procesos previos del Cuerpo de Maestros para la provisión de puestos de trabajo vacantes en centros públicos de Educación Infantil, Primaria, Especial, Secundaria y Adultos, pertenecientes al ámbito de gestión de la Comunidad de Castilla y León.

Según el reclamante, dicha Orden, en la base segunda de la parte “normas comunes a las convocatorias”, permitía la solicitud de puestos en Secundaria a maestros no adscritos a la misma, lo cual conculca los derechos de los profesores de Enseñanza Secundaria.

Asimismo, afirmaba que “las bases tercera y cuarta también suponen un ataque a los derechos de los profesores de Enseñanza Secundaria, al permitir sólo a una parte de ellos optar a esas plazas (los que proceden del Cuerpo de maestros) y al no definir claramente los cursos que pueden impartir los maestros en Educación de Adultos”.

Finalmente, el interesado consideraba que estaba siendo perjudicado en sus derechos, máxime si se compara la convocatoria de la Comunidad de Castilla y León con las realizadas por otras comunidades autónomas, en las cuales no se producen las situaciones reclamadas, al darse por finalizado el plazo de diez años de adscripción de maestros a la Enseñanza Secundaria contemplado en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Logse.

Estudiada la reclamación, el objeto de la controversia parecía referirse a los puestos vacantes de centros de Educación de Personas Adultas y de primero y segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria, convocados para su cobertura por concurso de traslados en la Orden EDU/1579/2004, de 14 de octubre.

En primer lugar, se señaló que la citada Orden, dictada en desarrollo del RD 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se establecen las normas procedimentales aplicables a

PROCURADOR DEL COMÚN

los concursos de ámbito nacional y de la Orden Ministerial ECI/3182/2004, de 1 de octubre, por la que se establecen las normas procedimentales aplicables a estos concursos, contempla la provisión de puestos vacantes en aulas y centros de Educación de Personas Adultas. Dichos puestos están jurídicamente creados y pertenecen al Cuerpo de Maestros, por lo que su provisión debe hacerse mediante concurso de traslados del cuerpo docente al que pertenecen.

En segundo lugar, la Orden también prevé la provisión de puestos vacantes de los cursos primero y segundo de Educación Secundaria Obligatoria. Dichos puestos se crearon como consecuencia de las adscripciones convocadas en virtud de los apartados primero y segundo de la Disposición Transitoria Cuarta de la Logse.

De conformidad con lo establecido en el apartado primero de esta Disposición Transitoria Cuarta, "los actuales profesores de Educación General Básica integrados en esta Ley en el Cuerpo de Maestros, que pasen a prestar servicio en el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria, podrán continuar en dicho ciclo indefinidamente. En el supuesto de que éstos accedieran al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional 16ª, podrán permanecer en su mismo destino en los términos que se establezcan".

Resulta claro que finalizado el plazo de diez años citado en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Cuarta de la Logse no es posible ninguna nueva adscripción. En este sentido, la Consejería de Educación informó que *"la última adscripción se realizó en esta Comunidad de Castilla y León mediante Orden de 10 de mayo de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se hace pública la relación de los nuevos Institutos de Educación Secundaria que implantan el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria el próximo curso 2000-2001 y se abre plazo para que los Maestros de los Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria afectados puedan solicitar adscripción a otros puestos de trabajo docentes"*.

Es importante destacar que no todos los funcionarios de carrera del Cuerpo de Maestros pueden optar a los citados puestos de primero y segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria. En efecto, la base segunda de las normas comunes a las convocatorias de la Orden EDU/1579/2004, de 14 de octubre, establece que sólo podrán solicitar puestos de los cursos primero y segundo de Educación Secundaria Obligatoria, los funcionarios del Cuerpo de Maestros que, adscritos con carácter definitivo, están ejerciendo docencia en los citados cursos o hayan ingresado en el Cuerpo en virtud de procedimientos selectivos correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 1997 o anteriores.

Esta base se fundamenta en el apartado tercero de la Disposición Transitoria Cuarta de la Logse, la cual permite la movilidad de los maestros en el primer ciclo de la Educación

PROCURADOR DEL COMÚN

Secundaria Obligatoria, así como el ejercicio de la docencia en este ciclo por los profesores de Educación General Básica.

Por tanto, se llegó a la conclusión de que la oferta de puestos de primero y segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria en el concurso de traslados del Cuerpo de Maestros era ajustada a la legalidad en tanto en cuanto estaba restringida a ciertos funcionarios a los que les resultaba aplicable la Disposición Transitoria Cuarta de la Logse, mientras dichos puestos existieran.

2.3. Baremo para la constitución de listas de interinos

En el expediente **Q/306/05**, se ponía en tela de juicio el régimen jurídico aplicable a la formación de las listas de interinos en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria que quedó establecido para los cursos académicos 2004-2005 y 2005-2006 en la Orden EDU/497/2004, de 2 de abril, por la que se convoca proceso de baremación para la constitución de listas de aspirantes a ocupar puestos docentes en régimen de interinidad pertenecientes a los cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas de Idiomas y Profesores de Música y Artes Escénicas.

Dicho proceso se acomoda a lo dispuesto en la Orden de 4 de abril de 2000, de la Consejería de Educación y Cultura, que regula la provisión de puestos de trabajo docentes no universitarios en régimen de interinidad en la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo recogido en el Acuerdo suscrito el 3 de abril de 2000 entre esa Consejería y las organizaciones sindicales más representativas en el sector educativo.

Para la conformación de las listas de aspirantes a ocupar puestos docentes en régimen de interinidad, según establece el apartado dos de la base segunda de la citada Orden EDU/497/2004, se requiere poseer la condición válida para desempeñar puestos de interinidad en una determinada especialidad, condición que vendrá definida por al menos una de las siguientes situaciones:

- La titulación que la normativa vigente exige para impartir la especialidad correspondiente o titulación declarada equivalente a efectos de docencia.
- Los servicios desempeñados y acreditados como personal interino durante al menos tres cursos completos en la especialidad correspondiente, con asignación del número de registro de personal e informe del Director del Centro donde hubiera prestado docencia.
- Haber obtenido una puntuación igual o superior a cinco puntos en el primer ejercicio de la fase de oposición en esa especialidad, incluida la prueba práctica, en su caso, en cualquiera de las tres últimas convocatorias realizadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Por lo expuesto, era plenamente ajustada a derecho la existencia de aspirantes integrantes de la lista de interinos que, sin haber superado el proceso selectivo, prestaban servicios como personal docente, y cuyo orden en lista viene predeterminado, entre otros méritos, por la experiencia docente.

La regulación de las condiciones de trabajo del personal docente, entre las que se encuentra la cobertura de las plazas con carácter temporal, debe pasar inexcusablemente por la intervención de los representantes de los trabajadores y de la parte contratante, que, en este caso, es la Junta de Castilla y León. Por ello, se indicó que esta Procuraduría no tenía capacidad para suplantar las decisiones que, en su caso, pudieran adoptar los representantes de los trabajadores y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el marco de la negociación colectiva.

Por su parte, en el expediente **Q/1058/05**, el autor de la queja consideraba que podría haberse incurrido en una presunta vulneración del principio constitucional de igualdad en la Orden EDU/497/2005, de 18 de abril, por la que se convoca proceso de baremación para la constitución de las listas de aspirantes a ocupar puestos docentes en régimen de interinidad pertenecientes al Cuerpo de Maestros, en tanto en cuanto dicha Orden incluye un elemento discriminador de la localización geográfica del puesto de trabajo, otorgando una puntuación diferente, dependiendo de si el puesto se ha desempeñado en la Comunidad de Castilla y León o en el resto del territorio nacional, siendo la puntuación de los primeros claramente superior.

Dentro de la diversa normativa incorporada en el escrito de queja, se hacía referencia en la reclamación al art. 8 del EACL, relativo a la fijación por nuestra Comunidad de las condiciones para hacer posible el retorno de los emigrantes.

Pues bien, se significó que tanto el art. 14 CE como el art. 8 EACL son declaraciones genéricas que deben ponerse en conexión con el art. 23.2 CE, el cual debe ser el punto de referencia para determinar si la Orden objeto de la reclamación atenta o no contra el principio de igualdad.

Segunda. Como se ha indicado por esta Procuraduría en la tramitación de diversos expedientes de queja y en anteriores informes anuales, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre el alcance y contenido del principio de igualdad.

El art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad por la doctrina constitucional como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que

aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Como tiene declarada la doctrina constitucional desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 14 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950, de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello.

El juicio de igualdad es de carácter relacional. Requiere como presupuestos obligados, de un lado, que como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas, y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte caprichoso o arbitrario. Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma.

Tercera. Esta declaración teórica, trasladada al supuesto de la queja, suponía, en nuestra opinión, que la existencia de distintos contenidos mínimos de las enseñanzas en las diversas comunidades autónomas es un elemento diferenciador que justifica la decisión de la Administración educativa de la Comunidad de Castilla y León de adjudicar una mayor puntuación a la experiencia adquirida en Castilla y León frente a la de otras Comunidades, con base en el hecho de que los contenidos educativos a impartir son los mismos que se han venido realizando hasta la fecha.

Una eventual decisión de la Administración educativa autonómica valorando en idéntica medida los servicios prestados en las diferentes comunidades autónomas sería tan ajustada a la legalidad como el actual régimen jurídico establecido en la Orden EDU/497/2005, de 18 de abril. Sin embargo, tal decisión se encuadra dentro del margen de discrecionalidad que la Ley concede a las Administraciones públicas, o lo que es lo mismo, se manifiesta como una medida adoptada conforme a criterios de oportunidad, de modo que va a ser la propia Administración la que determine libremente cuál va a ser, dentro de las diversas opciones ajustadas al ordenamiento jurídico, la decisión que considere más adecuada.

En conclusión, únicamente cuando concurra una diferencia de trato irracional o arbitraria derivada de la normativa sometida a estudio y valoración, algo que en el supuesto de

la reclamación, a nuestro juicio, no se había producido, sería procedente la revisión de tal normativa por atentar al principio constitucional de igualdad.

2.4. Acoso laboral

Para- finalizar las referencias a las actuaciones de mayor interés desarrolladas el pasado año dentro de la Administración educativa, hay que destacar, al igual que en los otros sectores de la Administración pública, que se han presentado diversas quejas en materia de acoso laboral. En la gran mayoría de los casos estudiados, se pudo comprobar que no constituían acoso laboral en sentido estricto sino discrepancias en el actuar de los centros docentes y con decisiones de los miembros de los equipos directivos.

En el expediente **Q/208/05** se abordó el presunto acoso laboral sufrido por una profesora de un colegio público de Burgos.

Según se afirmaba en la reclamación, las acciones del Director del Colegio Público anteriormente citado, junto a diversas discrepancias en el ámbito docente, habían sido reiteradamente objeto de reclamación verbal o escrita ante el Servicio de Inspección Educativa y la Dirección Provincial de Burgos por varios motivos, entre los que podían destacarse los siguientes:

1.- La apertura por el Director de la carta personalizada remitida por la Dirección General de Coordinación, Inspección y Programas Educativos, en la que se informaba de la puesta en marcha del portal de educación y se remitía el nombre de usuario y la contraseña para acceso privado.

2.- La exclusión del profesor, por parte del Director del Colegio Público, de la organización de los coches para los profesores que realizan el viaje a diario desde la ciudad de Burgos, motivo por el cual se ve obligada a realizar sola el desplazamiento.

3.- La Dirección Provincial de Educación de Burgos, al parecer a iniciativa del Director del Colegio, había obligado a la profesora antes citada, a disfrutar el permiso por lactancia en horario no lectivo de permanencia en el Centro.

4.- El Director del Colegio denegó a la profesora la posibilidad de ser Coordinadora de Ciclo.

5.- El Director del Centro realizó sobre la precitada profesora una acusación totalmente infundada de escritos contra la señora de la limpieza.

A la vista de lo informado por la Consejería de Educación se realizaron las siguientes consideraciones:

PROCURADOR DEL COMÚN

Primera. En fecha 19 de mayo de 2005 se remitió a la Directora del Colegio Público en el que se ha producido la controversia aludida en la reclamación, para su conocimiento y defensa, un escrito en el que se le daba traslado de las consideraciones emitidas por el autor de la queja.

En dicho escrito se otorgó un plazo de quince días al Director para que respondiera por escrito sobre el mismo y adjuntara, en su caso, los documentos o testimonios que al respecto considerase adecuados. En la misma fecha se remitió un escrito al Director Provincial de Educación de Burgos, dándole traslado de la existencia de la queja y de la comunicación realizada al Director del Colegio.

En contestación a nuestro escrito, el Director del Colegio Público remitió el oportuno escrito de réplica, respondiendo los puntos alegados por el reclamante. No obstante, el citado Director, anteriormente, ante la existencia, según afirmaba, de rumores sobre la presentación de una denuncia contra su persona, presentó un escrito en el que denunciaba diversas conductas de la profesora aludida en la reclamación, sin aportar ningún tipo de documentación justificativa de dicha denuncia.

Segunda. Se precisó que dentro de la documentación obrante en el expediente se hacía alusión a algunas cuestiones, las cuales, bien se referían a conflictos de carácter privado, excluidos de las facultades supervisoras del Procurador del Común, bien se trataba de denuncias sin fundamento probatorio alguno.

En este apartado de cuestiones de carácter privado, por citar algún ejemplo, estaría el sistema de desplazamiento de los trabajadores para asistir al centro docente, cuestión que nada tiene que ver, como bien dice la Consejería de Educación, con la gestión escolar, extraescolar o administrativa del centro.

Y en el apartado de denuncias, sin fundamento probatorio alguno, estarían diversas circunstancias aludidas por el Director del Centro.

Tercera. Realizadas estas aclaraciones, se procedió a centrar el objeto de esta Resolución, partiendo del hecho de que estudiada en profundidad la documentación obrante en nuestro poder, no se pudo constatar la existencia de acoso laboral hacia la profesora, en los términos expuestos por la Jurisprudencia existente en la materia.

Ello no obstante, existían, en nuestra opinión, una serie de hechos que debían ser objeto de valoración puntual, dado que de los mismos se habían derivado importantes perjuicios para la profesora en el desempeño de su puesto de trabajo.

Por lo que se refiere a las cuestiones que fueron objeto de requerimiento de información, la primera era la relativa a la presunta apertura por el Director del Colegio Público

de una carta personal dirigida a la profesora. Dicha circunstancia es negada por el Director, al afirmar que "es incierto que yo haya abierto carta alguna que no viniera a mi nombre en el ejercicio de mis funciones directivas". La Consejería de Educación, por su parte, informó que *"el hecho de la apertura de la carta personal fue conocido por la Dirección Provincial de Educación, sin que pudiera demostrarse en modo alguno, que el sobre hubiera sido abierto, necesariamente, por el Director"*.

A tenor de lo expuesto, y careciendo de pruebas que demostrasen lo contrario, estimamos que tal incidente no debía ser objeto de consideración adicional alguna por nuestra parte.

El segundo hecho a valorar era el sistema de desplazamiento de los profesores del Colegio Público. Como ya se dijo antes, dicha cuestión era de carácter privado, ajena a la organización y funcionamiento de los centros públicos docentes, por lo que, al igual que en el caso anterior, no se estimó procedente realizar matización adicional alguna al respecto.

La tercera cuestión era la concerniente al permiso de lactancia de la profesora aludida en el escrito de queja. Según el autor de la queja, la citada profesora *"a primeros de septiembre solicitó en la Dirección Provincial de Educación el correspondiente permiso por lactancia. Habló con el Jefe de Estudios y se elaboró un horario que satisfacía sus derechos y las necesidades de Centro, aunque el tiempo de permiso no llegaba ningún día a completar la hora de ausencia. Al comenzar el curso empezó a disfrutar del citado permiso, pero el Director no estaba satisfecho y recibió un escrito de la Dirección Provincial indicándole que sólo podía ejercer este derecho si la reducción la aplicaba en horas no lectivas. Cosa imposible de realizar en este centro"*.

En el informe de la Consejería de Educación se dice que *"el permiso de lactancia concedido a la profesora se ajusta totalmente a la normativa vigente, art. 58 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE nº 313, de 31 de diciembre)"*.

La cuestión a dilucidar viene regulada en el art. 30.1.f) de la citada Ley 30/1984. De conformidad con lo establecido en tal precepto, se concederá permiso a las funcionarias públicas, por lactancia de un hijo menor de nueve meses. En este caso, las funcionarias tendrán derecho a una hora diaria de ausencia del trabajo, que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada, o en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad.

El alcance de este derecho ha sido valorado por diversas resoluciones judiciales. Así, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 3 de febrero de 1998 y

3 de febrero de 2001, han precisado que “la exégesis del presente precepto y apartado, abordada desde su literalidad gramatical se presenta, en principio, sin obstáculo relevante alguno”. Continúan dichas sentencias indicando que se trataría del reconocimiento de un derecho, inserto en la tradición jurídica que inicia la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, que permite la suspensión temporal del deber del desempeño de la función o cargo.

Los términos de la regulación del permiso por lactancia permiten categorizarlo como un derecho subjetivo perfecto del funcionario público, porque no se ha establecido más condición para su otorgamiento que la concurrencia de la causa objetivamente determinante para su concesión, excluyendo todo tipo de elementos discrecionales para su concesión, y haciendo imperativa la misma con la expresión “tendrá derecho”.

Como ha afirmado el precitado Tribunal Superior de Justicia, el legislador ha optado “por una regulación progresista, profuncionarial y a favor de la protección de la familia en este concreto ámbito de la función pública (art. 39 CE); y ello es fácilmente colegible de la propia dicción del artículo y apartado sujeto a interpretación. Es más, dichas conclusiones son extraíbles del propio análisis sistemático del precepto; en este sentido, el art. 30, en su número uno, establece que “se concederán permisos por causas justificadas”; el número dos, prescribe que “podrán concederse permisos”, y el apartado tercero regula un supuesto singular de permiso, en donde delimita con claridad la causa y el titular del derecho subjetivo funcionarial y el carácter imperativo en cuanto a su concesión”.

Esta interpretación del derecho, y más aun tras la aprobación de la normativa de conciliación de la vida familiar y laboral, implica que el derecho de la profesora a ausentarse de su puesto de trabajo debe ser, en principio, un derecho no sujeto a limitación alguna.

En este caso concreto, el permiso es concedido a la profesora por el Director Provincial de Educación de Burgos, si bien con la matización de que la hora diaria de ausencia del trabajo deberá producirse en horario no lectivo de permanencia en el centro.

Dicha comunicación adolece de un defecto formal inicial que es la carencia de registro de salida de la comunicación remitida a la interesada. Sin embargo, la irregularidad de mayor relevancia radica en el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 54.1.a) LRJPAC, precepto que impone a las administraciones públicas el deber de motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

En efecto, en dicha comunicación no se hacía referencia expresa de las circunstancias que limitan el derecho de la profesora a disfrutar de su permiso en una parte puntual de su jornada. A la falta de motivación reseñada, habría que añadir que en dicha comunicación, restrictiva de los derechos de la profesora, no se mencionan los recursos administrativos que

PROCURADOR DEL COMÚN

caben contra la misma, de manera que la interesada, ciertamente, se ha encontrado en una situación de clara indefensión.

Por ello, es necesario instruir a la Dirección Provincial de Educación de Burgos para que en las resoluciones limitadoras de los derechos del personal docente, como ha ocurrido en el caso que nos ocupa, registre la salida de dichas resoluciones adecuadamente y que, en todo caso, las motive de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del procedimiento administrativo e indique los recursos que caben contra las mismas.

Otra de las cuestiones aludidas en el escrito de queja era la presunta discriminación en los nombramientos de coordinadores de ciclo. Es cierto que el nombramiento de coordinadores de ciclo se tiene que ajustar preceptivamente al procedimiento establecido en el RD 82/1996, de 26 de enero, que concluye con una resolución de la Dirección del centro, una vez oído el equipo correspondiente.

No obstante, también es cierto que dicha decisión ha supuesto un importante perjuicio a la profesora, en cuanto que el desempeño del puesto de coordinador de ciclo implica una baremación adicional para los concursos de traslados, baremación que en el caso de la citada profesora no se computará, al no haber ocupado tal puesto, situación que podría haberse derivado de la controversia personal entre la profesora y la Directora del Centro.

Dentro de la normativa aprobada por nuestra Comunidad Autónoma, el art. 40.2 del Decreto 86/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Obligatoria dispone que “los coordinadores de ciclo desempeñarán su cargo durante un curso académico y serán designados por el director, oído el equipo de ciclo”.

Ahora bien, esta regla general, viene atemperada por lo establecido en el punto tercero del citado precepto, el cual dispone que “los coordinadores de ciclo deberán ser maestros que impartan docencia en el ciclo y, preferentemente, con destino definitivo y horario completo en el centro”.

Esto es, la decisión de designar a los coordinadores de ciclo no es arbitraria por parte de la Dirección del centro, sino que está sometida a unos criterios preferenciales. Y, en el caso concreto que nos ocupa, si se hubiera dado el caso de que un maestro interino o un maestro sin horario completo en el centro hubiera desempeñado el cargo de coordinador de ciclo, desechándose la solicitud de la profesora, nos encontraríamos ante una decisión limitativa de los derechos de ésta, que, en principio, sería contraria a una interpretación finalista del aludido art. 40.3 del Decreto 86/2002.

La última cuestión a valorar en nuestro requerimiento de información era la presunta negligencia de una encargada de la limpieza del centro, hecho respecto al cual se solicitó una explicación a la profesora. En esta circunstancia, nos encontramos con versiones contradictorias

PROCURADOR DEL COMÚN

sobre el suceso y carecíamos de elementos de prueba que permitieran adoptar una posición al respecto. No obstante, dicha cuestión no guardaba ningún tipo de relación con el presunto acoso laboral al que se aludía en el escrito de queja.

Cuarta. Examinadas las cuestiones que habían sido objeto de petición de información y que, asimismo, habían sido objeto de respuesta por el Director del Colegio Público en el que se produjo la controversia, nos referimos a otra serie de cuestiones que surgieron en el curso de la tramitación del expediente, con la finalidad de delimitar las conclusiones alcanzadas en el estudio que se desarrolló de la reclamación.

Tal y como reconoce la Consejería de Educación, ha existido un conflicto entre la profesora y el Director del Centro. Dicho conflicto es conocido por la Inspección Educativa, la cual ha actuado siempre procurando que, en modo alguno, afectara ni a la marcha normalizada del centro, ni al servicio educativo encomendado.

Sentada esta apreciación, y a tenor de la documentación obrante en el expediente, se realizaron algunas apreciaciones a lo informado por la Administración educativa.

El Director del Colegio Público aporta en su defensa un escrito-tipo elaborado en varios formatos, firmado por varias personas debidamente identificadas, en el que, entre otras cuestiones, se manifiesta que *“nunca hemos presenciado ningún gesto de discriminación o acoso hacia algún miembro de la comunidad educativa”* y que *“por el contrario, si por casualidad han surgido conflictos, ella ha tratado de limar asperezas y acercar posturas, siempre buscando que en el centro existiera un buen clima de trabajo”*.

Por su parte, el autor de la queja aporta copia de dos documentos, firmados también por personas debidamente identificadas, en los cuales se hace alusión a diversas circunstancias que, en opinión de aquéllas, demuestran el “tratamiento injusto” y la “extorsión profesional” que ha sufrido la profesora por parte de la Directora del Centro. Entre otras, podrían destacarse las siguientes:

- Reparto desigual de las horas y cursos en perjuicio de la profesora presuntamente acosada.

- Cuando la citada profesora ha intervenido en los claustros, pidiendo explicaciones, haciendo referencia a la normativa o reivindicando sus derechos, es atacada. Aun cuando pidió en varias ocasiones que su intervención constara en acta o no se hizo, se deformó el sentido y el contexto en que se dijo.

- La autora de uno de los documentos declara que fue amonestada por el Director, por su supuesta amistad con la profesora y, a partir de ahí empezó a sufrir abusos y extorsiones por la autoridad.

PROCURADOR DEL COMÚN

- Cierta fijación a la profesora, atentando a su dignidad, negándole material sólo a ella (cassette para idiomas) cuando se le proporciona a todo el mundo.

- Se deniega a la profesora objeto de la reclamación la posibilidad de ser coordinadora de ciclo, cuando expresó su deseo de serlo, nombrando incluso a interinos o funcionarios en prácticas.

De ello, se desprende que la controversia que ha sufrido la profesora con el Director del Centro no corresponde a una mera impresión personal, sino que, al menos hay dos docentes que declaran que los hechos denunciados por la profesora resultaban ciertos.

Realizada esta primera aclaración, en la que se pone claramente de manifiesto que la controversia no responde a la subjetividad personal e individual de la profesora aludida en la reclamación, sino que su posición viene avalada por otros testimonios, añadimos dos breves argumentos.

El primero de ellos se refiere al hecho de que la profesora ha visto sistemáticamente como las actas de los órganos colegiados de Gobierno del Centro Docente no recogen sus intervenciones de manera fidedigna. En este sentido, una funcionaria del Cuerpo de Maestros que ha prestado servicios en el Colegio Público afirma que *“siempre que la profesora intervino en los claustros, pidiendo explicaciones, haciendo referencia a la normativa o reivindicando sus derechos, es atacada. Aun cuando pidió en varias ocasiones que su intervención constara en acta, o no se hizo, o se deformó el sentido y el contexto en que se dijo. Me llamó la atención la manipulación ejercida por la Dirección, mintiendo en perjuicio de la profesora y creando una opinión en el Claustro en su contra. A partir de ahí, dejó de aprobar las actas en las que veo que se deforma lo tratado y se miente, inventando lo que a la Directora le interesa”*.

Esta controversia sobre el contenido reflejado en las actas de las reuniones de los órganos colegiados ha obligado a la profesora, reiteradamente, a registrar diversos escritos solicitando la modificación del contenido de las actas, por no reflejar éstas sus consideraciones, tal y como fueron emitidas.

Por ello, resultaba necesario que por parte de la Dirección Provincial de Educación de Burgos se instruyera a la Dirección del Colegio Público, para que la elaboración de las actas de los órganos colegiados de Gobierno del Centro Docente recogieran estrictamente las deliberaciones y comentarios de los profesores asistentes, en el sentido en que fueron formulados por éstos.

Finalmente, se rebatió lo informado por la Inspección Educativa de Burgos sobre la queja objeto de la presente resolución. El informe de la Consejería de Educación de fecha 16 de junio de 2005, manifestaba que *“tras la oportuna atención del área de Inspección Educativa, se ha constatado que ninguna de las reclamaciones trasladadas por la maestra a la Dirección*

Provincial de Educación de Burgos ha tenido fundamento, concreción o argumentación más allá de lo puramente perceptivo o imputable al mundo de las sensaciones personales”.

Como réplica a esta argumentación, significamos que la misma, estudiada la documentación obrante en el expediente, no se ajustaba a la realidad, pues, como la propia Dirección del Centro afirmaba en el escrito presentado ante esta Procuraduría en fecha 3 de mayo de 2005, *“en una ocasión me acusó ante el Director Provincial que no utilicé un modelo oficial para la convocatoria de renovación parcial del Consejo Escolar, hecho que aunque cierto, denota una vez más la intención de ponerme en entredicho”.*

En el mismo escrito, se afirma por la Dirección que un día se iba a celebrar el nacimiento de la hija de una compañera en la sala de profesores, lo que motivó una amonestación por el Inspector.

Así pues, el reconocimiento por la propia Dirección de que, al menos en dos ocasiones, las denuncias presentadas por la profesora dieron lugar a amonestaciones por parte de la Inspección Educativa, demuestra que lo informado por la Dirección Provincial de Educación de Burgos no era cierto, en tanto que dichas denuncias, no se correspondían con cuestiones perceptivas ni personales, sino con el estricto cumplimiento de la legalidad vigente.

Quinta. En definitiva, del estudio que se realizó de la documentación obrante en el expediente de queja, se concluyó que si bien no concurrían los elementos que, según la jurisprudencia en la materia, son constitutivos de acoso laboral, sí se dieron circunstancias, por el contrario, que, en nuestra opinión, eran constitutivas de irregularidades de tipo administrativo, las cuales habían producido un importante perjuicio a la maestra en el desempeño de sus funciones.

Es cierto que el conflicto entre la maestra y la Dirección del Centro no parecía haber afectado ni a la marcha normalizada del centro, ni al servicio educativo encomendado. Sin embargo, las reclamaciones presentadas por la profesora deberían ser objeto de consideración con la finalidad de que la actuación de la Dirección del Colegio Público en el que se ha producido el conflicto se ajustase a la legalidad vigente en el ámbito educativo.

En virtud de todo lo expuesto, emitimos la siguiente resolución:

«1.- En el caso de que por la Administración educativa se acuerde imponer algún tipo de limitación al derecho de las funcionarias docentes a reducir su jornada en una hora, por motivos de lactancia (en el presente caso, referida al disfrute del derecho en horario no lectivo), se requiere que dicha decisión se ajuste a lo dispuesto en el art. 54.1.a) LRJPAC, precepto que impone a las administraciones públicas el deber de motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

2.- Que, con base en la interpretación dada por los tribunales del art. 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en atención a la normativa reguladora de la conciliación de la vida familiar y laboral, se proceda a instruir a la Dirección Provincial de Educación de Burgos, para que las concesiones de los permisos de una hora de reducción de jornada por lactancia, a salvo de la existencia de necesidades del servicio debidamente justificadas, no impongan limitaciones no previstas en la Ley.

3.- Que se instruya a la Dirección del Colegio Público para que en la elaboración de las actas de los órganos colegiados de Gobierno del Centro, se proceda a incorporar las intervenciones de los asistentes a las mismas en el sentido estricto en que éstas fueron formuladas».

En la respuesta de la Consejería de Educación a la resolución que se acaba de indicar, se expuso lo siguiente:

«En lo que se refiere a los apartados 1º y 2º de la citada Resolución formal, acerca del deber de motivar los actos que limiten los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados y más, concretamente, en el caso que nos ocupa, el derecho a la reducción de jornada por lactancia y la pertinente instrucción a la Dirección Provincial de Educación de Burgos sobre el particular, en el sentido de no limitar tal derecho salvo existencia de necesidades del servicio, se hace constar el cumplimiento de los citados apartados a través del art. 61 b) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, donde establece el derecho de los empleados/as por lactancia de un hijo menor de doce meses a una hora diaria de ausencia del trabajo, si bien, de conformidad con la reiterada jurisprudencia sobre la cuestión, este derecho ha de ser compatible con el derecho del alumno a recibir una educación integral. Por lo tanto en su aplicación al personal docente, previamente a la fijación del horario lectivo individual, se concederá al profesor interesado la opción de indicar por escrito el periodo concreto en que desea hacer uso del derecho y respetándolo, en la medida de lo posible, se ajustará su horario personal de forma que no se haga coincidir dicho periodo con el correspondiente a horas de docencia directa. En este sentido, están informadas todas las direcciones provinciales de Educación, incluida la de Burgos.

Respecto al apartado 3º de la Resolución, acerca de instruir a la Dirección del Colegio Público para que en la elaboración de las actas de los órganos colegiados de Gobierno del Centro, se proceda a incorporar las intervenciones de los asistentes a las mismas en el sentido estricto en que éstas fueron formuladas, se informa que se procederá a dar traslado de su resolución formal en su tenor literal a la Dirección Provincial de

Educación de Burgos, con la indicación de que se comunique a la Dirección del centro el sentido referenciado».

3. FUNCION PUBLICA SANITARIA

Siguiendo el hilo argumental expuesto en la parte de Administración general y de Administración educativa, las quejas presentadas en el año 2005 han obedecido a los mismos motivos que los ya reseñados anteriormente, incluida la existencia de reclamaciones por presunto acoso laboral.

Quizás, por hacer una mención especial, podríamos destacar que a lo largo del año han sido interpuestas diversas quejas sobre la reorganización del servicio farmacéutico, quejas que a la fecha de redacción de este informe siguen abiertas.

Con el mismo criterio seguido en los anteriores apartados, procederemos a hacer una breve referencia de algunas actuaciones.

3.1. Farmacéuticos adjuntos

En el escrito de queja **Q/1474/05** se manifestaba la disconformidad del reclamante con la exigencia derivada del art. 13 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León. De conformidad con lo establecido en dicho precepto, el titular o titulares de las oficinas de Farmacia deberán disponer obligatoriamente de un Farmacéutico adjunto en aquellos casos cuyo titular haya cumplido más de 65 años y continúe al frente de la propiedad.

El estudio de la reclamación fue realizado desde dos perspectivas: La primera, era la relativa a la toma en consideración de una edad determinada del titular de la oficina de Farmacia para acordar la exigencia de Farmacéutico adjunto. La segunda, era, por su parte, la valoración del interés general como determinante de la citada exigencia de Farmacéutico adjunto.

Desde el primer punto de vista, el de la edad del titular de la oficina de Farmacia, se examinó la legislación de las diversas comunidades autónomas en materia de ordenación y atención farmacéutica, llegando a la conclusión de que el criterio de la edad era tenido en cuenta, como referencia esencial, a la hora de determinar las situaciones en las cuales la exigencia de Farmacéutico adjunto es preceptiva.

En efecto, las distintas leyes estudiadas regulan, con carácter general, la figura del Farmacéutico adjunto, como aquel que ejerce su actividad profesional en la oficina de Farmacia con plena responsabilidad, conjuntamente con el Farmacéutico o farmacéuticos titulares, en los casos que reglamentariamente se establezcan.

La concreción de la obligatoriedad de contar con un Farmacéutico adjunto dependerá de las correspondientes disposiciones reglamentarias de desarrollo, si bien se han podido constatar como criterios comunes el volumen de actividad farmacéutica y las circunstancias personales del titular.

En este sentido, el art. 11.2 de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad Valenciana, el art. 12 de la Ley de Ordenación Farmacéutica de Murcia de 22 de mayo de 1997, el art. 6 de la Ley 8/1998, de 16 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad Autónoma de la Rioja y el art. 14.2 de la Ley 5/1999, de 21 de mayo, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Galicia, al regular la figura de los farmacéuticos adjuntos, coinciden en remitir el desarrollo de la figura a normativa reglamentaria, fijando, como criterios preceptivos de referencia, el volumen y tipo de actividad de la oficina de Farmacia, su facturación, el horario de prestación de servicios y la edad del titular.

Siendo un criterio relevante, la edad del titular de la oficina de Farmacia, para determinar la necesidad de contar con un Farmacéutico adjunto, algunas comunidades autónomas, siguiendo el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, han concretado normativamente la edad en la que será exigible la presencia de Farmacéutico adjunto.

Así, el art. 14.2 de la Ley 4/2005, de 13 de julio, de Ordenación Farmacéutica de Canarias y el art. 29.2 de la Ley 5/2005, de 27 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla La Mancha, imponen la obligatoriedad de incorporar un Farmacéutico adjunto cuando el titular de la Oficina de Farmacia cumpla la edad de 70 años, excepto en el supuesto de cotitularidad, en el que no será obligatoria esta incorporación, siempre que el otro o alguno de los otros cotitulares no hayan alcanzado la referida edad.

En similares términos se manifiesta el art. 2.5 del Decreto 15/1998, de 24 de febrero, de Ordenación Farmacéutica en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que impone el nombramiento de un Farmacéutico adjunto en la oficina de Farmacia cuando el titular de la oficina de Farmacia cumpla la edad legal de jubilación.

Todas estas referencias normativas nos llevaron a concluir que la disposición objeto de la queja no tenía un carácter excepcional, sino que el resto de las comunidades autónomas que han aprobado legislación en materia de farmacia, de uno u otro modo, tienen incorporado el criterio de la edad del Farmacéutico titular en sus respectivos ordenamientos jurídicos cuando se alude a los farmacéuticos adjuntos.

Siendo claro que la Administración autonómica, dentro del legítimo margen de discrecionalidad que le corresponde, tiene la facultad de regular la figura de los farmacéuticos

PROCURADOR DEL COMÚN

adjuntos, desde el punto de vista de la edad del Farmacéutico titular, en la manera que considere más oportuna, restaba por examinar la segunda perspectiva, que no era otra que la valoración del interés general.

El interesado afirmaba, que la oficina de Farmacia de la que era titular, únicamente tenía una población de 370 habitantes, con una escasa demanda, por lo que, en su opinión, no debería ser obligatoria la presencia del Farmacéutico adjunto.

Sin embargo, tal valoración debe ser desestimada, pues, como se dijo antes, la presencia del Farmacéutico adjunto, en su caso, no depende del volumen del negocio, sino de la edad del titular. Y habiendo superado el Farmacéutico titular la edad de 65 años, la presencia del Farmacéutico adjunto se justifica precisamente por ese hecho, sin que el volumen del negocio, una vez producida la circunstancia de la edad, se conciba como cuestión adicional a valorar.

En definitiva, la imposición obligatoria de un Farmacéutico adjunto es una medida adoptada dentro del legítimo margen de discrecionalidad que corresponde a la Administración autonómica y que tiene su fundamento objetivo, tal y como han realizado la mayoría de las comunidades autónomas, en la avanzada edad del titular de la oficina de Farmacia.

Una vez cumplida la edad que se determine en la normativa aplicable en la materia, lo demás resulta irrelevante, ya que, como no puede ser de otro modo, siempre prevalecerá el servicio público y el interés general, concretado en la garantía de una adecuada asistencia farmacéutica a la población, frente al interés económico de los titulares de las oficinas de Farmacia.

3.2. Técnicos especialistas de laboratorio

En el expediente **2034/04** se abordó el estudio de la existencia de una presunta intromisión profesional en los puestos de Técnicos Especialistas de Laboratorio y Técnicos Especialistas en Radiodiagnóstico en el Complejo Hospitalario de Palencia.

En este sentido, una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS de 26 de enero de 1994 declaró que solamente podían acceder a las plazas de Técnicos Especialistas de Laboratorio y Radiodiagnóstico, quienes tuvieran la condición de Técnicos Especialistas, los ATS/DUE especialistas y quienes se encontraban al amparo de lo contemplado en la Disposición Transitoria Primera de la OM de 14 de junio de 1984.

La información que se solicitó a la Consejería de Sanidad versaba acerca de las siguientes cuestiones:

1.- Si era cierto que en el Complejo Hospitalario de Palencia existía personal no especialista que estaba desempeñando funciones propias de los Técnicos Especialistas de

PROCURADOR DEL COMÚN

Laboratorio y Radiodiagnóstico. En caso afirmativo, se requería que se informase sobre las personas que desempeñaban dichas funciones, concretando su formación académica y profesional.

2.- Si la situación expuesta en la queja, referida al Complejo Hospitalario de Palencia era excepcional o, si por el contrario, se repetía en los diversos centros hospitalarios dependientes de la Administración autonómica.

3.- Si, en su caso, se había previsto algún tipo de medida para buscar una solución a la controversia expuesta en el escrito de queja.

A la vista de lo informado por la Consejería de Sanidad, se realizaron las siguientes consideraciones.

Primera. La reclamación se fundamentaba en la presunta intromisión de profesionales en puestos del Complejo Hospitalario de Palencia adscritos exclusivamente a Técnicos Especialistas de Laboratorio y Técnicos Especialistas en Radiodiagnóstico.

Esta problemática, según el autor de la queja, había sido objeto de varias reuniones con el Gerente del Complejo Hospitalario y afectaba a varios empleados que prestaban sus servicios en Radiodiagnóstico, careciendo de la especialización que impone el ordenamiento jurídico.

En este sentido, el reclamante aludía como personal de enfermería a una serie de trabajadores e, igualmente, a otros dentro del colectivo de personal auxiliar de Radiodiagnóstico. Todos estos trabajadores serían posteriores a la Disposición Transitoria Primera de la Orden Ministerial.

Segunda. La Orden de 14 de junio de 1984 del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre competencias y funciones de los Técnicos Especialistas de Laboratorio, Radiodiagnóstico, Anatomía Patológica, Medicina Nuclear y Radioterapia, de Formación Profesional de Segundo Grado -Rama Sanitaria-, aludiendo de manera explícita a la especialización de estos Técnicos, establece en su art. 3 que la función a desarrollar por los profesionales incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden será la de contribuir a utilizar y aplicar las técnicas de diagnóstico y de tratamiento en el caso de los Técnicos de Radioterapia, de tal forma que se garantice la máxima fiabilidad, idoneidad y calidad de las mismas, en virtud de su formación profesional. La concreción de las actividades a desarrollar por los Técnicos Especialistas de Formación Profesional de Segundo Grado -Rama Sanitaria- incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden son desarrolladas en el art. 4 de la misma.

Con carácter excepcional, la Disposición Transitoria Primera de la Orden prevé que "los ATS, Diplomados en Enfermería y Auxiliares de Clínica que, a la entrada en vigor de la

presente Orden se encuentren prestando servicios en instituciones sanitarias en funciones propias de Técnicos Especialistas, no podrán ser trasladados forzosamente por este motivo y conservarán sus puestos de trabajo, que no podrán convocarse por este motivo, como nuevas plazas de Técnicos Especialistas”.

Este marco jurídico debe completarse con dos Sentencias del TS de 27 de abril de 1988 y 26 de enero de 1994, respectivamente, las cuales han venido a completar el alcance de la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984, en lo concerniente a la exigencia de título de Especialista a quienes desempeñasen funciones de Laboratorio, Radiodiagnóstico, Anatomía Patológica, Medicina Nuclear y Radioterapia.

Parece claro, como advierte la Consejería de Sanidad en su informe, que hay que tener en cuenta que en el Servicio de Hematología no solamente se realizan funciones técnicas, sino también asistenciales propias de la categoría de ATS/DUE, para las que estos profesionales se encuentran habilitados por su cualificación profesional. Así, podrá adscribirse personal de enfermería para el ejercicio de las funciones de naturaleza asistencial y de las tareas de enfermería que sean necesarias, según las características específicas de cada Servicio afectado.

Ahora bien, tras la sentencia del TS de 26 de enero de 1994, tal y como se señala en la Instrucción emitida en fecha 28 de junio de 1996 por la Dirección General de Recursos Humanos del Insalud, “las plazas que lleven aparejadas la realización de las funciones previstas en los art. 3 y 4 de la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984 deben ser desempeñadas por personal que haya adquirido conocimientos específicos sobre las técnicas aplicables en cada caso, bien a través del curriculum formativo de los profesionales que acceden a dichos puestos (tal es el caso de los Técnicos Especialistas de Laboratorio, Anatomía Patológica, Radiodiagnóstico, Medicina Nuclear y Radioterapia o de los ATS/DUE de la correspondiente especialidad) o bien por encontrarse en la situación prevista en la Disposición Transitoria Primera de la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984”.

Por consiguiente, si se considera que las funciones inscritas en el ámbito de aplicación de la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984 deben ser desempeñadas, con carácter general, por personal que haya adquirido conocimientos específicos sobre las técnicas aplicables en cada caso, el siguiente paso será el de adecuar los puestos de trabajo que realizan funciones de Técnico Especialista a la interpretación derivada de la STS de 26 de enero de 1994.

Tercera. Entrando a examinar la cuestión puntual objeto de la controversia, el informe elaborado por la Consejería de Sanidad señala en su primer punto que *“el equipo Directivo del Complejo Asistencial de Palencia, con implicación de todos los profesionales afectados, ha realizado un análisis de todos los puestos de trabajo, identificando aquellos con perfil exclusivamente “técnico” y aquellos de carácter asistencial. Del referido análisis resulta que en*

PROCURADOR DEL COMÚN

el servicio de Hematología todos los puestos con perfil técnico están cubiertos en el momento actual por Técnicos Especialistas de Laboratorio". Igualmente se afirma que "en este servicio, asimismo, desarrollan su trabajo auxiliares de enfermería con funciones de Técnicos, anteriores a 1984, y enfermeras con funciones asistenciales en la consulta de anticoagulación oral y en la Unidad Transfusional".

Por otra parte, se informaba que *"todos los puestos identificados con el perfil técnico del Servicio de Radiodiagnóstico están cubiertos por Técnicos Especialistas de Radiodiagnóstico o por enfermeras anteriores a 1984"* y que *"en el resto de centros hospitalarios dependientes de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León la plantilla se adecua a la normativa que es de aplicación, insistiendo en el hecho de que la realización de funciones 'técnicas' por parte de los Técnicos Especialistas no es de ningún modo incompatible con las funciones 'asistenciales' que realizan los ATS/DUE en dichos servicios, propias de su cualificación profesional"*.

Finalmente, se advirtió, compartiendo el criterio expuesto por la Consejería de Sanidad en su informe de que la realización de funciones técnicas por parte de los Técnicos Especialistas es compatible con las funciones asistenciales que realizan las ATS/DUE en los distintos Servicios, que el problema parecía centrarse en el personal que prestaba sus servicios en el Laboratorio de Bioquímica.

En este sentido, se informaba por la Consejería de Sanidad que en dicho Laboratorio existían cuatro enfermeras y un auxiliar de enfermería posteriores a 1984 (al parecer, sin titulación específica) que realizaban funciones de Técnicos Especialistas de Laboratorio. Respecto a este hecho concreto, el informe matizaba que *"esta situación se está considerando de manera prioritaria en el momento de asignar las Nuevas Acciones del Plan Anual de Gestión, de tal forma que la modificación y, en consecuencia, la adaptación de la plantilla del centro se va a llevar a cabo, progresivamente, en función de las vacantes que se vayan produciendo y de las necesidades asistenciales que aconsejen la cobertura de determinados puestos de trabajo por Técnicos Especialistas, ya que, en ningún caso, se estima conveniente incrementar innecesariamente la plantilla del centro por motivos ajenos o razones estrictamente asistenciales"*.

En contraposición a este argumento, resultaba claro, en nuestra opinión, que no debían prevalecer los motivos de oportunidad (tal y como parecía desprenderse de la redacción del informe remitido) sobre los motivos de legalidad. Por ello, debería aplicarse en su máximo rigor la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984, en la interpretación dada por STS de 26 de enero de 1994, adoptando las medidas necesarias para garantizar que, únicamente, los profesionales que dispongan de la especialidad correspondiente puedan desempeñar las

funciones de Técnico Especialista de Laboratorio, Radiodiagnóstico, Anatomía Patológica, Medicina Nuclear y Radioterapia.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

«1.- Que se adopten las medidas oportunas para garantizar que los puestos de trabajo que lleven aparejadas las funciones previstas en los art. 3 y 4 de la Orden de 14 de junio de 1984 del Ministerio de Sanidad y Consumo, sobre competencias y funciones de los Técnicos Especialistas de Laboratorio, Radiodiagnóstico, Anatomía Patológica, Medicina Nuclear y Radioterapia, de Formación Profesional de Segundo Grado -Rama Sanitaria- en el Complejo Hospitalario de Palencia sean desempeñados por personal que haya adquirido conocimientos específicos sobre las técnicas aplicables en cada caso, bien a través del curriculum formativo de los profesionales que acceden a dichos puestos (Técnicos Especialistas de Laboratorio, Anatomía Patológica, Radiodiagnóstico, Medicina Nuclear y Radioterapia o de los ATS/DUE de la correspondiente especialidad) o bien por encontrarse en la situación prevista en la Disposición Transitoria Primera de la precitada Orden Ministerial.

2.- Que se realicen las actuaciones inspectoras pertinentes con el fin de supervisar que el personal auxiliar y de enfermería que presta servicios en Radiodiagnóstico del Complejo Hospitalario de Palencia aludidos en la primera consideración no realiza funciones de carácter técnico, funciones de las cuales están excluidos en aplicación de la Orden de 14 de junio de 1984, en la interpretación dada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS en su sentencia de 26 de enero de 1994».

En la comunicación de respuesta remitida por la Consejería de Sanidad se manifestaba que *“en ese sentido se ha procedido a comunicar al Centro instrucciones en orden al cumplimiento de la normativa de aplicación al caso, instando la adopción de las medidas que conlleven la adaptación de la plantilla del Centro, de modo, que, a la mayor brevedad posible, se proceda a la cobertura de los puestos de Técnicos Especialistas de acuerdo con lo indicado. No obstante lo expuesto, si bien es voluntad de esta Consejería, como no puede ser de otro modo, cumplir con la normativa aplicable, así como aceptar las recomendaciones de esa Procuraduría, no es posible llevarlo a cabo de forma automática, de modo que, en el más breve plazo posible, y siempre teniendo en cuenta las necesidades asistenciales del Centro, se tomarán las medidas oportunas y se procederá a la comprobación de su cumplimiento”.*

3.3. Nombramiento de farmacéuticos interinos

El expediente **Q/1933/04** venía referido al nombramiento de farmacéuticos interinos en la provincia de Zamora.

En el escrito de queja se hacía alusión a la Orden de 7 de julio de 1988, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento de nombramiento de personal sanitario interino en puestos adscritos a funcionarios sanitarios.

La queja exponía que el pasado 14 de octubre de 2004 se había producido el cese en su puesto del Farmacéutico titular de la Junta de Castilla y León en el Partido Farmacéutico de ... (Zamora). Igualmente, se significaba que con fecha 3 de octubre de 2004, la Farmacéutica titular de la Junta de Castilla y León del Partido Farmacéutico de localidad de ... (Zamora) había sido inhabilitada mediante sentencia firme del Juzgado de lo Penal de Zamora para el ejercicio de su profesión, habiéndose tramitado en la Consejería de Sanidad el nombramiento de un Farmacéutico regente para la oficina de Farmacia. En la fecha de presentación de la queja (el día 27 de octubre de 2004), el reclamante afirmaba que no se había producido el cese de la citada Farmacéutica titular, a pesar de que estaba cumpliendo condena en el Centro Penitenciario de Topas (Salamanca).

Ante lo expuesto, el autor de la queja, afirmaba que el Partido Farmacéutico de ... se encontraba sin cobertura de Farmacéutico titular, con los consiguientes riesgos sanitarios que ello conllevaba.

Su solicitud se concretaba en los dos puntos siguientes:

1.- Que se cesara como Farmacéutica titular de la Junta de Castilla y León a D^a ... por encontrarse inhabilitada para el ejercicio profesional, al estar interna en el Centro Penitenciario de Topas.

2.- Que se hicieran cumplir los preceptos de la Orden de 7 de julio de 1988, norma reglamentaria que exige unos procedimientos lo más ágiles posibles que garanticen la inmediatez en la cobertura de las vacantes que se produzcan.

En atención a nuestra petición de información se remitió un primer informe en el cual se declaraba lo siguiente:

«Primero.- Para proceder al cese de la farmacéutica titular interina del partido farmacéutico de ..., resulta imprescindible tener conocimiento, constancia o comunicación formal del órgano juzgador respecto a la fecha de firmeza de la Sentencia en la que se le impone la pena o la fecha de ingreso en prisión. Esa comunicación (oficio de la Audiencia Provincial de Zamora) se recibe en la Secretaría General de la Consejería de Sanidad (previa solicitud escrita y telefónica) en fecha 15 de diciembre de 2004.

Con fecha 16 de diciembre, se ha remitido un escrito al Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora, mediante el cual se le indica que debe llevar a

cabo el cese en el puesto de trabajo de Farmacéutica titular interina en el partido farmacéutico de ... y proceder, de forma inmediata, a nombrar un nuevo Farmacéutico titular interino en el puesto de trabajo que queda vacante. El cese ya se ha formalizado y el proceso para la cobertura de la plaza ya se ha iniciado.

No obstante, a los efectos de garantizar la asistencia a la población afectada, las funciones de esta Farmacéutica de ... han sido desempeñadas temporalmente por la Farmacéutica titular del partido de Villarrín de Campos.

Segundo.- Las modalidades de selección de personal interino en puestos adscritos a funcionarios sanitarios están establecidas en la Orden de 7 de julio de 1988 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, precisamente "para posibilitar la máxima agilidad en la selección de personal interino, en razón de la urgencia requerida para cubrir las vacantes en puestos sanitarios" (art. 3).

Resulta imprescindible para proceder a la cobertura de estos puestos de trabajo que se encuentren vacantes mediante personal interino, estén dotados presupuestariamente y resulte urgente y necesaria su cobertura para garantizar el funcionamiento de los servicios sanitarios (art. 1 de la Orden de 7 de julio de 1988)».

La información necesaria para adoptar una postura sobre el fondo del asunto se completó posteriormente, tras remitirse el nombramiento de fecha 29 de noviembre de 2004, del Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora, por el que se acumulaba transitoriamente el puesto de trabajo de Farmacéutico titular del Partido de

A la vista de lo informado, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. El motivo principal de la queja se refería al hecho de que habiéndose producido en fecha 3 de octubre de 2004 la inhabilitación de D^a ... para el ejercicio de su profesión mediante sentencia firme del Juzgado de lo Penal de Zamora, lo que inevitablemente afectaba al desempeño de su puesto como Farmacéutica titular del Partido Farmacéutico de ... (Zamora), el nombramiento del personal interino para ocupar dicha vacante se dilató en el tiempo, lo que supuso, según el autor de la queja, que perdiera su derecho a ocupar la plaza vacante.

En el expediente constan copias de los listados de farmacéuticos titulares interinos elaborados por la Secretaría Técnica del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora, vigentes en los meses de octubre y noviembre de 2004, en los cuales figura el reclamante. en el tercer puesto, tras XXX que accedió como interina al puesto vacante de Palacios de Sanabria, y tras YYY, el cual, al parecer, era titular de oficina de Farmacia.

Teniendo en cuenta que en el listado del mes de diciembre el reclamante perdió posiciones en el listado de farmacéuticos interinos y que la vacante a ocupar tiene su origen en fecha 3 de octubre de 2004 (fecha en la que produjo efectos la inhabilitación de la Farmacéutica titular de ... mediante sentencia judicial firme), se valoraron cuáles fueron los motivos por los que desde el mes de octubre hasta el mes de diciembre no se procedió a ocupar la plaza por personal interino, situación ésta que supuso para el interesado la imposibilidad de acceder a una interinidad que debería haberle correspondido.

Como ya se indicó antes, la Consejería de Sanidad informó que para proceder al cese de la Farmacéutica titular interina debía tener conocimiento formal respecto de la fecha de firmeza de la sentencia en la que se impuso la pena o de la fecha de ingreso en prisión y que la comunicación de la Audiencia Provincial de Zamora se recibió el 15 de diciembre de 2004. Por ello, el día 16 de diciembre se remitió un escrito al Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora para que procediera a nombrar de forma inmediata a un nuevo Farmacéutico titular interino.

Sin embargo, lo cierto es que la Administración sanitaria ya conocía con anterioridad que dicho puesto de trabajo estaba vacante, lo que se puede acreditar mediante distinta documentación obrante en el expediente:

- La acumulación del puesto de trabajo de Farmacéutico titular de ..., mediante nombramiento del Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora de fecha 29 de noviembre de 2004.

- Las comunicaciones remitidas los días 27 de octubre de 2004 y 18 de noviembre de 2004 por el interesado, entre otros, al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora, en las cuales se ponía de manifiesto la inhabilitación de la Farmacéutica, llegando a remitir copia de la sentencia.

- El oficio de la Audiencia Provincial de Zamora de fecha 11 de noviembre de 2004 remitido al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora, en el cual se requiere a la Administración "que se tome nota de la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión de farmacéutica por periodo de tres años y dos meses".

- De manera indirecta, un certificado emitido por el Secretario de la Junta de Gobierno del Colegio de Farmacéuticos de Zamora, relativo a la Junta extraordinaria de fecha 11 de noviembre de 2004, en el que se adoptó el acuerdo de baja de la colegiada, vista la comunicación remitida por la Audiencia Provincial de Zamora, relativa a la toma de razón de la pena de inhabilitación especial precitada.

- Una diligencia de constancia emitida por el Secretario de la Audiencia Provincial de Zamora, en fecha 26 de noviembre de 2004, en la que se hace constar "que está en contacto

telefónico con la Consejería de Sanidad, se les comunica la fecha de ingreso en prisión de la penada y el Centro Penitenciario en que se encuentra y por dicha Consejería se nos informa que darán traslado a los servicios jurídicos para ver si pueden personarse en las actuaciones, dado que hasta ahora no habían tenido conocimiento de los hechos que motivaron la sentencia y se consideran perjudicados”.

- Según el reclamante, la Consejería de Sanidad tramitó con fecha 4 de octubre de 2004 el nombramiento de un Farmacéutico regente. En palabras del autor de la queja, “es condición imprescindible para la tramitación de las regencias de oficinas de Farmacia la justificación del motivo por el que se solicita dicha regencia; por lo tanto, para realizar este trámite de manera legal, debieron presentar la sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora”.

En atención a lo expuesto, parece claro que el retraso en el nombramiento de personal sanitario interino para el desempeño del puesto de Farmacéutico titular ha perjudicado al reclamante, dado que en las listas de aspirantes a farmacéuticos titulares interinos de los meses de octubre y noviembre figuraba en tercer lugar, habiendo sido nombrada la primera de la lista como interina en el mes de noviembre y siendo el segundo, al parecer, titular de una oficina de Farmacia. Sin embargo, en el listado del mes de enero fue desplazada un puesto por la Farmacéutica que, en definitiva, fue nombrada en régimen de interinidad para el desempeño de la citada plaza.

Segunda. La Orden de 7 de julio de 1988 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento de nombramiento de personal sanitario interino en puestos adscritos a funcionarios sanitarios, con el espíritu de lograr soluciones de continuidad en la asistencia sanitaria, prevé la búsqueda de los procedimientos lo más ágiles posibles para garantizar la inmediatez en la cobertura de las vacantes que se produzcan.

El art. 4.1 de la citada Orden dispone que las vacantes que se produzcan en las plazas de los funcionarios de Atención Primaria habrán de cubrirse con carácter inmediato por personal interino, siempre que no exista otro procedimiento para garantizar la continuidad de la función sanitaria.

El art. 12.1 del mismo texto reglamentario, por su parte, contempla que producida una vacante en las plazas de Atención Primaria, el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social correspondiente procederá a su cobertura mediante el nombramiento como personal interino de la persona que ocupe el lugar primero de la lista provisional correspondiente.

El art. 31 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, al regular los principios de funcionamiento de la Administración

PROCURADOR DEL COMÚN

autonómica, reconoce explícitamente los principios de coordinación en su apartado primero y de simplicidad y agilidad en los procedimientos administrativos en su apartado segundo.

Dichos principios teóricos parecen no haber sido tenidos en cuenta adecuadamente por la organización administrativa adscrita a la Consejería de Sanidad, dado que, al contrario de lo expuesto en el informe remitido a esta Institución, lo cierto es que el conocimiento de la vacante por parte de la Consejería -al menos por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora- se ha producido con anterioridad al día 15 de diciembre de 2004.

Y, con relación al caso que nos viene ocupando, el retraso en la tramitación del nombramiento del Farmacéutico interino de ... no solamente ha dado lugar a que el servicio estuviera sin atender hasta el 29 de noviembre de 2004, fecha en la que se acuerda la acumulación del puesto, sino que en el caso puntual del afectado, éste ha perdido el derecho a acceder al puesto de trabajo aludido, algo que, presumiblemente, no hubiera ocurrido si el nombramiento como personal interino se hubiera producido en los meses de octubre o noviembre, a la vista de su ubicación en la lista de farmacéuticos interinos del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Zamora.

En otro orden de cosas, la cobertura presupuestaria del puesto de trabajo objeto de la reclamación está fuera de duda, puesto que el mismo estuvo ocupado desde el inicio del ejercicio presupuestario hasta el ingreso de su titular en el Centro Penitenciario de Topas. Por ello, esta circunstancia, en nuestra opinión, no puede constituirse como justificante del retraso en la tramitación del nombramiento del Farmacéutico interino que debe ocupar la vacante surgida.

Tercera. La última cuestión a valorar es el acuerdo de acumulación transitorio de funciones del puesto de trabajo de Farmacéutico titular, adoptado por el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social el día 29 de noviembre de 2004.

Es innegable que la figura de la acumulación de funciones responde a casos excepcionales en los que no existe posibilidad de nombrar personal para dar cobertura a las plazas vacantes. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, es preciso señalar que sí existía una posibilidad de nombrar personal para dar cobertura a la plaza vacante, que no es otra que la utilización del listado de personal interino tantas veces citado.

Este argumento, junto a los expuestos en los puntos anteriores, nos llevó a concluir que el retraso en la gestión del nombramiento del Farmacéutico interino tras la vacante derivada de la inhabilitación judicial de la Farmacéutica que ocupaba el puesto en régimen de interinidad dio lugar a dos circunstancias reprochables, que serían la falta de inmediatez en la cobertura de la vacante y la pérdida del derecho del reclamante a ocupar el citado puesto de trabajo vacante en régimen de interinidad.

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

«Que, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios de funcionamiento administrativo contemplados en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León -singularmente a los principios de eficacia y de coordinación interorgánica-, se proceda a dictar cuantas instrucciones sean necesarias a los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social, con el objeto de dar satisfacción al art. 4.1 de la Orden de 7 de julio de 1988, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento de nombramiento de personal sanitario interino en puestos adscritos a funcionarios sanitarios, en virtud del cual, las vacantes que se produzcan en las plazas de los funcionarios de Atención Primaria habrán de cubrirse, con carácter inmediato, por personal interino, siempre que no exista otro procedimiento para garantizar la continuidad de la función sanitaria».

La Consejería de Sanidad en su respuesta a la resolución citada indicó que *“teniendo en cuenta que el principio de legalidad, recogido en el art. 9.3 CE, debe presidir toda la actuación administrativa como expresión de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y que la Administración pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 de la Constitución y 31.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), esta Administración está totalmente obligada y vinculada al cumplimiento de la legalidad vigente dentro de la que se encuentra la norma mencionada, por lo que se recordará a los Servicios Territoriales la necesidad de su estricto cumplimiento”.*

Por otra parte, la Consejería de Sanidad realizó las siguientes matizaciones:

Primera. El art. 4 de la Orden de 7 de julio de 1988, por la que se establece el procedimiento de nombramiento de personal interino en puestos adscritos a funcionarios sanitarios, exige que la cobertura del puesto resulte urgente y necesaria para garantizar el funcionamiento de los servicios sanitarios. Siendo claro que la urgencia y necesidad debe ser valorada por el órgano administrativo correspondiente en virtud de las potestades de autoorganización que le son propias, puede ocurrir que dicha urgencia no sea apreciada y, por tanto, no se esté incumpliendo la normativa vigente.

Segunda. El número 2 del citado precepto concreta las plazas en situación de vacante temporal que deben ser cubiertas necesariamente por personal interino (las producidas por funcionarios de carrera que pasan a la situación de servicios especiales con reserva de plaza, siempre que no perciban retribución alguna por las plazas que dejan vacantes, y las producidas por funcionarios que sean destinados con carácter temporal en comisión de servicios). Pues

bien, según la Consejería de Sanidad, *"estos supuestos no tienen semejanza alguna con la situación en la que se encontraba la titular del partido afectado"*.

Finalmente se informó que *"los hechos acaecidos en el citado partido farmacéutico respecto a la situación personal de la titular del mismo que tuvo que ingresar en prisión para cumplir una condena que le había sido impuesta mediante sentencia firme, sin que esta Administración tuviera conocimiento de los hechos porque no fue emplazada como parte en el proceso penal, son, afortunadamente, de carácter excepcional, extraordinario y coyuntural, siendo la regla general la cobertura inmediata de las plazas vacantes en los supuestos y en los procedimientos legalmente previstos con la finalidad de garantizar el funcionamiento de los servicios públicos sanitarios"*.

3.4. Calendario laboral de Centro de Salud

En el escrito de queja **Q/399/05** se hacía alusión al recurso de alzada interpuesto en fecha 17 de enero de 2005 ante la Gerencia Regional de Salud por varios médicos del equipo de Atención Primaria del Centro de Salud de Torquemada (Palencia), contra el Calendario de Atención Continuada para 2005 establecido por la Gerencia de Atención Primaria.

En este sentido, se consideraba que el equipo de Atención Primaria de Torquemada sufría una clara discriminación con los equipos de Villarramiel, Venta de Baños y Villamuriel de Cerrato, entre otros. Así, se afirmaba que *"en Villarramiel, los médicos del equipo no tienen en el calendario de guardias ninguna guardia en viernes, sábado o festivos durante todo el año y sólo realizan dos guardias de domingo al mes"*. Igualmente, se decía que en Villamuriel de Cerrato, los componentes del equipo sólo hacían guardias de diario, y en el mes de agosto no tenían ninguna guardia, lo que entraba directamente en contradicción con la normativa que la Gerencia de Atención Primaria está aplicando para el equipo de Torquemada.

Finalmente, se exponía en el escrito de queja que del calendario establecido por la Gerencia de Atención Primaria para el equipo de Torquemada se deducía que no hay descanso post-guardia, incumpléndose lo establecido en la Directiva 2003/88, de la Comunidad Europea, de 4 de noviembre, en la que se regulan los descansos de los trabajadores.

Siguiendo el orden de las cuestiones básicas aludidas en la reclamación, se procedió a estudiar el fondo del asunto.

El personal sanitario de refuerzo, a los efectos que nos ocupan, viene regulado por las instrucciones aprobadas en fecha 1 de agosto de 2004 por la Gerencia Regional de Salud sobre la aplicación del Acuerdo 95/2004, de 8 de julio, de la Junta de Castilla y León, que aprueba la regulación jurídica del personal de refuerzo en el ámbito de la Atención Primaria de las instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

De conformidad con dicho Acuerdo, los calendarios anuales de Atención Continuada serán elaborados por cada equipo de Atención Primaria y aprobados, posteriormente, por la correspondiente Gerencia de Atención Primaria. Además, los referidos calendarios deberán procurar, como premisa básica, que los turnos de Atención Continuada sean cubiertos de forma rotatoria y distribuidos de forma equitativa entre todos los profesionales de cada una de las categorías que deban cubrir la atención continuada, intentando evitar la acumulación de horas de Atención Continuada en un profesional durante aquellos periodos del año en los cuales la demanda de sustituciones sea más elevada, como pudiera ser el periodo estival o las vacaciones de Semana Santa o Navidad.

Tal y como informa la Consejería de Sanidad, de conformidad con los acuerdos sindicales vigentes, el número de profesionales de refuerzo que realizará atención continuada en cada equipo está en función del número de profesionales existentes en el mismo. Así, la normativa vigente, siguiendo las líneas maestras del Acuerdo suscrito en 1990 por el Insalud con las organizaciones sindicales más representativas del sector, determina que cuando en el equipo existen 4 o menos profesionales se cubrirán con refuerzos todos los fines de semana y todos los festivos. Si el número de profesionales es de 5, se cubrirán con refuerzos 3 fines de semana de cada 4 y en la misma proporción los festivos. Si son 6 los profesionales se cubrirán con refuerzos 2 de cada 4 fines de semana y festivos. Si existen 7 profesionales, los refuerzos deberán cubrir un fin de semana y un festivo de cada 4.

En el equipo de Atención Primaria de Torquemada había 7 profesionales, de modo que, en atención a los acuerdos sindicales vigentes, el mismo puede contar con un profesional de refuerzo cada 4 fines de semana y cada 4 festivos.

Según informaba la Consejería de Sanidad, *"el calendario de guardias para el año 2005 elaborado por el equipo de Atención Primaria de Torquemada concentraba las guardias, sin periodos de descanso, en el profesional de refuerzo del siguiente modo: días 24, 25, 26 y 27 de marzo (de Jueves Santo a Domingo de Resurrección), días 23, 24 y 25 de julio y días 13, 14, 15 y 16 de agosto"*.

Esta concentración de guardias, contraria a la regla de evitar la acumulación de horas de atención continuada en un profesional durante los periodos del año en los cuales la demanda de sustituciones sea más elevada, fue la que motivó el rechazo de la propuesta del calendario por la Gerencia de Atención Primaria, la cual, según afirma la Consejería de Sanidad, *"tuvo que elaborar un calendario alternativo ante la negativa del equipo a modificar su propuesta"*.

El calendario elaborado por la Gerencia de Atención Primaria adjudica al refuerzo 26 guardias al año, frente a una media de 4,7 guardias que corresponden al personal de plantilla.

Puesto que la decisión objeto de la queja encontraba motivación adecuada en la necesidad de evitar la acumulación de horas continuadas en un profesional en las fechas puntuales antes aludidas, se consideró que la decisión de Gerencia de Atención Primaria era conforme a derecho.

Por otra parte, se hacía alusión en el escrito de queja a una presunta discriminación con otros equipos, como pudieran ser los de Villamuriel de Cerrato y Villarramiel.

Pues bien, respecto a estos equipos, debía de tenerse en cuenta que en Villarramiel se cubren con refuerzos todos los fines de semana y festivos por tener tres médicos y en Villamuriel de Cerrato se cubren con refuerzos 3 fines de semana y festivos de cada 4, por cuanto, a pesar de contar con 7 médicos, solamente 5 realizan guardias al estar exentos de las mismas los otros dos.

En este sentido, se significó que el Tribunal Constitucional se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre el alcance y contenido del principio de igualdad, en los términos expuestos anteriormente en este informe.

En el caso concreto que nos ocupa, dado que las circunstancias puntuales de los efectivos adscritos a los equipos de Atención Primaria de Villarramiel y Villamuriel de Cerrato son distintas de las de la plantilla del equipo de Torquemada, resulta plenamente conforme al ordenamiento jurídico la existencia de dos calendarios diferentes de Atención Continuada.

Finalmente, por lo que se refiere al presunto incumplimiento de la normativa comunitaria reguladora de la libranza post-guardia, esta Institución carecía de los elementos de prueba necesarios que pudieran confirmar dicha denuncia.

No obstante, había que destacar que, en todo caso, sería de aplicación el régimen de descansos alternativos previstos en el art. 54 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en virtud del cual, debe respetarse el disfrute de 96 horas de descanso semanal en cómputo trimestral.

Por lo que se refiere al calendario de guardias del equipo de Torquemada, en criterio distinto al expuesto por el reclamante, la Consejería de Sanidad declaraba que *"se ha tenido en cuenta la jornada máxima de 48 horas semanales en cómputo semestral, respetándose la libranza post-guardia"*.

3.5. Seguridad en centros sanitarios

En el expediente **Q/686/05** se planteó la problemática que vienen atravesando los profesionales de la Enfermería en sus centros de trabajo debido al incremento de agresiones hacia éstos por parte de pacientes y sus familiares. Dicha problemática ha sido también objeto de una actuación de oficio iniciada en el año 2005, actualmente en fase de estudio.

Este conflicto, según el autor de la queja, supone la existencia de datos alarmantes, puesto que ocho de cada diez profesionales de la Enfermería han sido agredidos en sus centros, de los cuales más de un tercio lo han sido tanto verbal como físicamente.

En el escrito de queja se hacía alusión a diversos estudios de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización Mundial de la Salud, los cuales demuestran que las enfermeras han experimentado hasta cuatro veces más la violencia en su trabajo que cualquier otro trabajador, así como las nefastas consecuencias físicas y psicológicas que esto conlleva, dando lugar a un elevado incremento de las bajas laborales e, incluso, provocando, en algunos casos, la intención de abandonar la profesión.

En resumen, la petición del interesado se concretaba en instar a los poderes públicos implicados a la creación del marco necesario para reducir y eliminar la violencia, promoviendo lugares de trabajo libres de ésta.

Tramitada la queja y concretada la existencia de supuestos concretos en los que, efectivamente, se pudo demostrar la existencia de agresiones hacia los profesionales de los centros de salud, se pudo comprobar por esta Procuraduría que dicha problemática había sido objeto de debate en sede parlamentaria. En efecto, en la sesión plenaria de las Cortes de Castilla y León celebrada el día 19 de octubre de 2005, se produjo la aprobación por asentimiento de una Proposición No de Ley, por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a poner los medios necesarios que contribuyeran a reducir y eliminar la violencia ejercida contra los profesionales de la sanidad.

En virtud de lo expuesto, consideramos que con dicha Proposición No de Ley se habían iniciado los trámites para lograr una respuesta adecuada a la reclamación.

3.6. Ayudas de acción social para el personal al servicio de la Gerencia Regional de Salud

En el expediente de queja **Q/1590/04**, el motivo de la reclamación era, con carácter general, la presunta existencia de irregularidades en la tramitación de las ayudas de acción social para el personal de la Gerencia Regional de Salud, y, con carácter singular, la ausencia de resolución del recurso presentado frente a la denegación de la ayuda solicitada por aquella por el fallecimiento de su marido.

El informe elaborado por la Consejería de Sanidad hacía constar los siguientes extremos en relación con la cuestión planteada:

“Primero.- El crédito asignado para las ayudas de acción social del ejercicio 2002 ascendió a 3.655.256,07 €, de los cuales 1.636.528,95 €, se destinaron a los complementos de pensión. El resto fue distribuido entre los siguientes tipos de

PROCURADOR DEL COMÚN

ayudas, atendiendo a las cantidades que por el Insalud se venían destinando a cada una de ellas:

Plus de Casado142.155,96

Mejora por Hijo.....132.827,68

Estudios.....1.547.929,63

Guardería.....84.363,03

Discapacidad12.033,75

Socorro por fallecimiento.....101.637,78

La convocatoria de ayudas de Acción Social efectuada por la Orden de 28 de agosto de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, estuvo condicionada por el, entonces, reciente traspaso de las funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social Insalud, que supuso una gestión económica “compartida” con la Administración del Estado durante un período de seis meses. Con la referida Orden se efectuó la convocatoria conjunta de ayudas que, con anterioridad, estaban descentralizadas en los distintos centros de gasto y se referían sólo al personal estatutario. Esto dificultó la inclusión en la convocatoria de la cuantía del crédito presupuestario, optándose por continuar con el criterio mantenido por el Insalud, en cuyas convocatorias no figuraba el crédito asignado.

Segundo.- El crédito asignado de las ayudas concedidas al amparo de la referida convocatoria fue agotado en su totalidad.

Tercero.- El número de recursos presentados contra las resoluciones de las solicitudes de ayudas formuladas al amparo de dicha Orden fue de 91 recursos, de los cuales 36 se encuentran pendientes de resolución.

Cuarto.- En fecha 20 de octubre de 2004 se ha dictado, por el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, resolución por la que se estima el recurso presentado contra la resolución de 31 de marzo de 2003 por la que se denegó la ayuda de socorro solicitada, reconociendo el derecho de la interesada a percibir esta ayuda por el fallecimiento de su cónyuge”.

A la vista de lo informado, se pudo concluir que el supuesto concreto planteado en la queja había sido solucionado a través de la resolución del recurso presentado, en su día, por la recurrente y del reconocimiento final de la ayuda económica solicitada.

Sin embargo, el informe antes transcrito revelaba, a juicio de esta Procuraduría, una serie de irregularidades relacionadas con la convocatoria y resolución de las ayudas de acción social para el personal de la Gerencia Regional de Salud correspondiente al año 2002.

Así, en primer lugar la Orden de 28 de agosto de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se convocaron las ayudas citadas, incumplía el requisito previsto en el art. 122.2 b) de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León. La citada letra exige incluir en las órdenes de convocatoria de ayudas y subvenciones la “indicación de la aplicación presupuestaria y de la cuantía de los créditos asignados a la convocatoria en el ejercicio presente o en aquellos posteriores a los que se impute la subvención”.

Sin perjuicio de llamar la atención sobre la omisión indicada, la convalidación de la misma a través del efectivo abono de las ayudas y su corrección en la Orden SAN/262/2004, de 1 de marzo, por la que se convocan y se abre el plazo de solicitud de las ayudas de acción social de 2003 para el personal de la Gerencia Regional de Salud, reguladas en el Programa de Acción Social aprobado por Pacto de 22 de diciembre de 2003, con cargo al Fondo de Acción Social, no hizo necesario formular una recomendación particular a este respecto.

Sin embargo, sí era conveniente poner de manifiesto la necesidad de que la Administración autonómica procediera a resolver expresamente los 36 recursos administrativos pendientes de resolución a los que se hacía referencia en el informe antes transcrito.

En este sentido, procede indicar que, los 36 recursos administrativos indicados y pendientes de resolución, fueron presentados en el año 2003.

No habiendo sido adoptada resolución expresa hasta la fecha de remisión del informe antes transcrito, resultaba evidente la amplia superación del plazo máximo de tres meses establecido en el art. 115.2 LRJPAC, para la resolución de este tipo de recursos.

Por ello, fue preciso poner de manifiesto la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla debidamente, que vincula a todas las administraciones públicas. Efectivamente, el art. 42.1 LRJPAC amplía a los sujetos públicos administrativos la prohibición de *non liquet*, que el apartado séptimo del artículo primero del Código Civil preceptúa para los jueces y tribunales. Por tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico-administrativa citada, la Administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar resolución expresa.

En consecuencia, desde esta Procuraduría se instó a la Administración autonómica la resolución expresa, en el plazo de tiempo más breve posible, de los recursos de alzada presentados frente a las resoluciones administrativas denegatorias de las solicitudes de ayuda

PROCURADOR DEL COMÚN

presentadas al amparo de la Orden antes citada que se encontrasen aún pendientes de resolución expresa.

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

“Resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, los recursos administrativos interpuestos frente a las resoluciones de las solicitudes de ayudas de acción social para el personal de la Gerencia Regional de Salud, presentadas al amparo de la Orden de 28 de agosto de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social”.

En la respuesta de la Consejería de Sanidad a nuestra resolución, se indicó que se había decidido aceptar la misma.

4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL

En este apartado de la Función Pública, el número de quejas presentadas en esta Procuraduría ha sido considerablemente inferior al del sector de la Administración General y al de los sectores sanitario y docente.

Al igual que en los apartados anteriores consta la existencia de diversas quejas que, inicialmente, fueron presentadas desde la perspectiva de un supuesto acoso laboral, pero que, en la tramitación de los respectivos expedientes, pudo comprobarse que respondían a discrepancias puntuales en el desarrollo de los cometidos de los respectivos puestos de trabajo.

Posiblemente, las quejas de mayor relevancia han sido las relativas a las consecuencias derivadas de la entrada en vigor de la nueva Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías locales de Castilla y León, en diversos aspectos, debiéndose destacar las resoluciones adoptadas en materia de reclasificación de los funcionarios policiales y de convocatorias de promoción interna realizadas por algunos ayuntamientos.

4.1. Reclasificación de funcionarios policiales

En el expediente **Q/301/05** se estudió el Acuerdo Plenario de 6 de julio de 2004 del Ayuntamiento de Ponferrada, por el que se acordaba la integración en el grupo y categoría superior de los policías locales del Ayuntamiento, a pesar del informe de disconformidad emitido por la Intervención en fecha 2 de julio de 2004 y del informe negativo del Secretario del Ayuntamiento de la misma fecha que el anterior.

En atención a nuestro requerimiento de información se recibió el pertinente informe del Ayuntamiento de Ponferrada, en el cual se hacía constar el personal afectado que no acreditó la titulación del Grupo B, según lo establecido en el art. 25 de la Ley 30/1984, de 2 de

PROCURADOR DEL COMÚN

agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y se adjuntaban copias de los informes elaborados al respecto por Secretaría e Intervención.

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en nuestro poder, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. La cuestión a tratar viene regulada en los dos primeros puntos de la Disposición Transitoria Primera -Reclasificaciones de grupos de titulación- de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

De conformidad con la citada Disposición, los funcionarios de la Policía local que a la entrada en vigor de la Ley 9/2003 estén en posesión de la titulación académica requerida para el nuevo grupo se integrarán en el mismo a todos los efectos. Respecto a este primer punto de la Disposición Transitoria, parece claro que no existe duda alguna.

El problema se deriva del punto segundo de la citada Disposición Transitoria Primera, regulador de la reclasificación de los grupos de titulación para los funcionarios de los Cuerpos de Policía local que a la entrada en vigor de la Ley carecen de la titulación académica que corresponde a su nuevo grupo de pertenencia.

En este caso, la Disposición Transitoria permite que estos funcionarios obtengan la titulación mediante la superación de los cursos que específicamente convoque y realice la Escuela Regional de Policía local, en función de los convenios que para la formación profesional de policías locales establezca con las universidades de la Comunidad y con el preceptivo reconocimiento a tales fines.

Por su parte, los funcionarios que ocupen plazas de la categoría de Policía y Oficial, que no tengan a la entrada en vigor de la Ley la titulación correspondiente al grupo C podrán integrarse en el mismo mediante lo previsto en la Disposición Adicional 22ª de la Ley 30/1984, a cuyo efecto la Escuela Regional de Policías Locales organizará los cursos y pruebas pertinentes.

Esta Disposición Adicional de la Ley 30/1984, la cual tiene el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos al amparo del art. 149.1.18 CE, dispone que "el acceso a cuerpos o escalas del grupo C podrá llevarse a cabo a través de la promoción interna desde cuerpos o escalas del grupo D del área de actividad o funcional correspondiente, cuando éstas existan, y se efectuará por el sistema de concurso-oposición, con valoración en la fase de concurso de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y antigüedad".

A estos efectos, se requiere la titulación que el art. 25 de la Ley 30/1984 exige para los distintos grupos de funcionarios o una antigüedad de diez años en un cuerpo o escala del

grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos.

Todo lo expuesto lleva a pensar, como única conclusión aceptable, que el funcionario que pretenda acceder a un puesto que se halle inserto en el grupo que corresponda debe poseer la titulación correspondiente a ese grupo. Esto es, compartiendo el criterio expuesto por el reclamante, la titulación se erige como condición *sine qua non*, ya que para ingresar en cualquiera de los grupos de funcionarios (A, B, C, D y E) es absolutamente necesario poseer la titulación requerida por el art. 25 de la Ley 30/1984.

Esta reflexión se manifiesta claramente en el último párrafo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, cuando advierte que “en el momento en que los funcionarios policiales obtengan la titulación correspondiente a su nuevo grupo, serán reclasificados automáticamente a todos los efectos”. O lo que es lo mismo, no se podrá reclasificar a los funcionarios policiales mientras no obtengan la correspondiente titulación o, en su caso, se atengan a lo dispuesto en la tantas veces citada Disposición Transitoria Primera.

Por lo tanto, la decisión del Ayuntamiento de Ponferrada de reclasificar automáticamente a los funcionarios policiales que carecen de la titulación adecuada -con independencia de sus consecuencias retributivas- no es ajustada a la legalidad.

Esta irregularidad administrativa, como pone de manifiesto el autor de la queja, constituye, de conformidad a los argumentos que a continuación se expondrán, un vicio de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.f) LRJPAC, al encontrarnos ante un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico (El Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de 6 de julio de 2004 por el que se integran en el grupo de superior categoría a todos los policías locales, sin considerar la titulación requerida por la normativa básica reguladora del régimen estatutario de los funcionarios públicos), por el que se reconoce a los funcionarios policiales del Ayuntamiento de Ponferrada un derecho (la integración automática en un grupo superior) cuando carecen de los requisitos esenciales para su adquisición.

Segunda. Así pues, en el asunto que nos viene ocupando, es claro que la reclasificación o integración automática de los funcionarios policiales que carecen de la titulación exigida para el acceso a los correspondientes grupos es una medida proscrita por la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

En este sentido, vistos los informes emitidos por la Secretaría y por la Intervención del Ayuntamiento de Ponferrada -a cuyos fundamentos jurídicos esta Institución se adhiere-, sorprende, a la vista de los manifiestos reparos de legalidad formulados en los mismos, que ese Ayuntamiento haya tomado la decisión de adoptar el Acuerdo plenario objeto de la

PROCURADOR DEL COMÚN

controversia, cuando el contenido de dicho Acuerdo es manifiestamente contrario a la normativa autonómica aludida.

Hay que insistir en que la legislación autonómica en la materia (art. 25 de la Ley 9/2003) establece una reestructuración basada en los niveles de titulación exigibles y en la modificación de la organización y estructura (cuerpos, categorías y grupos) de los Cuerpos de Policía local, que requiere la superación de unos cursos para los funcionarios policiales que carezcan de titulación. Sin embargo, en ningún caso se contempla ni una reclasificación automática de los puestos de trabajo ni una adscripción directa de los funcionarios de Policía a los puestos inmediatamente superiores cuando estos funcionarios no cumplan los requisitos exigidos por la Disposición Transitoria Primera de la precitada Ley 9/2003.

Según se indica en el informe negativo emitido por Secretaría del Ayuntamiento respecto a la reclasificación automática de los funcionarios policiales, los afectados que carecen de la titulación exigida, examinado su expediente personal, son seis.

Las conclusiones básicas a las que llega el informe, compartidas por esta Procuraduría, son las siguientes:

1.- El ascenso de grupo para los policías locales que no cumplan los requisitos de titulación exige el cumplimiento estricto de los trámites y procedimientos establecidos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

No es ajustado a derecho el cambio de grupo del funcionario que no cumpla los requisitos legalmente establecidos, reconociendo idénticos efectos para el personal que tenga la titulación exigida por la Ley frente al que carezca de ella. Es decir, no cabe la reclasificación automática de los funcionarios policiales en el cuerpo superior.

La integración a efectos económicos de los policías locales del Ayuntamiento de Ponferrada es una cuestión de calado totalmente distinto a la integración profesional en el grupo y en la categoría aprobada por el Acuerdo Plenario de 6 de julio de 2004. En este orden de cosas, la decisión de mantener en los mismos términos las retribuciones del personal afectado por el Acuerdo no justifica, en modo alguno, la integración en el nuevo grupo y categoría.

En conclusión, no es posible acordar el ascenso automático de grupo de los policías locales del Ayuntamiento de Ponferrada cuando éstos carezcan de la titulación exigida por el ordenamiento jurídico, algo que ha quedado suficientemente probado en el caso que nos ocupa.

La argumentación jurídica expuesta se puede resumir en el reparo que se hace constar en el informe formulado por Intervención -ignorado por ese Ayuntamiento al igual que el emitido por Secretaría pese a la expresa advertencia de ilegalidad-, en el que se manifiesta que *“no cabe una reclasificación automática de los puestos de trabajo ni una adscripción directa de los funcionarios de la Policía a los nuevos puestos en tanto en cuanto, dichos funcionarios, carecen de los requisitos exigidos por la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2003 (niveles de titulación y antigüedad)”*.

Tercera. En definitiva, se estimó, a tenor de los argumentos expuestos, que el Acuerdo Plenario de 6 de julio de 2004 del Ayuntamiento de Ponferrada adolecía de vicio de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.f) LRJPAC, por entender que el Acuerdo de integración de forma automática y directa de los policías locales en los grupos superiores ha prescindido, tanto del procedimiento, como de los requisitos de titulación exigidos en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León y en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Dada la existencia de un acto nulo de pleno derecho, sería de aplicación el régimen de revisión de oficio de los actos en vía administrativa establecido en el art. 102 LRJPAC, precepto que contempla que *“las administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 62.1”*.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Ponferrada fue ésta:

“Que, habiendo incurrido el Acuerdo plenario de ese Ayuntamiento de fecha 6 de julio de 2004, por el que se integran en el grupo de superior categoría a todos los policías locales del Ayuntamiento de Ponferrada en vicio de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.f) LRJPAC (actos expresos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición), se proceda a declarar la nulidad del citado Acuerdo siguiendo la tramitación establecida en el art. 102 del citado texto legal”.

En la respuesta remitida por el Ayuntamiento de Ponferrada se aducía, sin valorar el fondo del asunto, que el fondo de la reclamación había sido recurrido en vía contencioso-administrativa, motivo por el cual, con arreglo a lo preceptuado en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, reguladora de esta Institución, se acordó suspender la intervención de esta Procuraduría y proceder al archivo de la queja.

4.2. Convocatoria de promoción interna para policías locales

En el expediente tramitado en esta Institución con el número **Q/1085/05** el interesado hacía alusión a la imposibilidad de optar al ascenso a la categoría de Oficial de la Policía local, dado que la Junta de Castilla y León llevaba más de siete años sin convocar el oportuno curso de ascenso.

En el caso concreto de este expediente, la inactividad de la Administración autonómica ha supuesto que el interesado no ha podido participar en dos convocatorias de promoción interna realizadas por el Ayuntamiento de Salamanca, lo cual, según el escrito de queja, atenta contra el derecho de los funcionarios de las policías locales a una adecuada promoción, derecho contemplado en el art. 80 de las normas marco.

Finalmente, el autor de la queja indicaba que en la convocatoria de plazas de ascenso a la categoría de Oficial realizada en el año 2005 por el Ayuntamiento de Salamanca se vuelve a exigir la posesión del curso de la Junta de Castilla y León, y ello a pesar de que este curso no se celebra desde hace más de siete años y de que la nueva Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León no exige la posesión de dicho curso como requisito preceptivo para poder participar en las pruebas de promoción interna.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Salamanca y a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

La información remitida por la Administración autonómica se dictó en los siguientes términos:

"1 °.- Los cursos de aptitud para el ascenso (a diferentes categorías) constituían un requisito previo para acceder a las pruebas de promoción interna, tal y como establecía el art. 15 de la derogada Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León. Consecuentemente, las normas marco que desarrollan esta Ley, aprobadas por Decreto 55/1997, de 13 de marzo, en su art. 73, incluyen este requisito previo.

2°.- El sistema de cursos de ascenso, como requisito previo, produce disfunciones de diverso orden, por lo complicado y caro que resulta conciliar los objetivos de realizar cursos que realmente capaciten para el mando, con el hecho de impartirlos a todo aquel policía que legítimamente lo demande, aunque sus posibilidades objetivas de ascenso sean mínimas.

Los últimos cursos convocados (para Oficial y para Subinspector) tuvieron un elevado número de alumnos, de los que -pese al tiempo transcurrido- ni siquiera el 5% han

podido ascender, por la inexistencia de vacantes. En todo caso, las vacantes existentes han contado -salvo excepciones en alguna plantilla con muy escasos miembros-, con pluralidad de aspirantes.

De manera que, según todos los implicados (sindicatos, ayuntamientos y Administración autonómica) se imponía una modificación del sistema, en el sentido de exigir un curso de aptitud de ascenso (o con cualquier otro nombre) nunca anterior, sino posterior a que finalizase el procedimiento de promoción interna. Este planteamiento, que requería la modificación de la Ley 12/1990, está presente desde los primeros momentos en que se planteó la necesidad de una nueva Ley de Coordinación de Policías Locales, en el año 2001.

3°.- La Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, que sustituye y deroga a la citada Ley 12/1990, regula la promoción interna en su art. 32, en el que remite a un reglamento la determinación de condiciones y requisitos de promoción interna, recogiendo exclusivamente la necesidad de proceso selectivo consistente en concurso-oposición y la exigencia de la titulación correspondiente al grupo.

No se determina siquiera si debe haber curso de aptitud para el ascenso o no, ni si éste ha de constituir un requisito previo o posterior, o formar parte del proceso selectivo. Desde luego, el curso previo ha dejado de ser una exigencia legal, sin perjuicio de que pudiera serlo de carácter reglamentario.

4°.- La Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha elaborado un anteproyecto de normas Marco, ya informado por el Consejo Consultivo, en el que prevé un procedimiento de selección que consta de una fase de concurso-oposición y otra de un curso selectivo de capacitación organizado por la Escuela Regional de Policía local.

5°.- Con esta nueva regulación, que consagra la exigencia de un curso selectivo como fase final del procedimiento de promoción interna, y no como exigencia previa, la organización de tales cursos no requerirá convocatoria previa, sino organizarse en función de los procesos selectivos existentes”.

Por su parte, el Ayuntamiento de Salamanca hacía constar básicamente dos cuestiones.

En primer lugar, se reconocía la existencia de un defecto formal al no haberse determinado los recursos que procedían contra la resolución por la que se convocaban para su cobertura por el sistema de promoción interna las plazas de Oficial de la Policía local, objeto de la queja. No obstante, el Ayuntamiento entendía que dicho defecto de forma no había

producido indefensión, dado que se habían interpuesto cuatro recursos de reposición, y, por lo tanto, no se incurriría en el vicio de anulabilidad del acto administrativo contemplado en el art. 63.2 LRJPAC.

Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, se consideraba por el Ayuntamiento que, si bien el art. 32 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León no señala como requisito para acceder al proceso selectivo la superación del curso de aptitud, lo cierto es que dicho precepto únicamente fija los requisitos mínimos obligatorios, posponiendo la determinación de las condiciones y requisitos a las normas marco que desarrollen la Ley.

En este sentido, dado que la Disposición Final Primera, apartado 2, de la Ley 9/2003 dispone que los preceptos del Decreto 55/1997, de 13 de marzo, que establece las normas marco de desarrollo de la derogada Ley 12/1990 siguen en vigor mientras no se aprueben las nuevas normas marco, el Ayuntamiento de Salamanca estimaba que la exigencia del curso de aptitud era preceptiva.

Finaliza el informe remitido por el Ayuntamiento de Salamanca declarando que *“otra cosa distinta es que efectivamente se esté exigiendo un requisito que algunos aspirantes no pueden cumplir por no haberse convocado el curso en los últimos años y que, además, según señalan los recurrentes, va a desaparecer en las futuras normas marco, cuestiones que desde este informe, evidentemente, no pueden resolverse y que se hubieran resuelto, únicamente, posponiendo la convocatoria hasta la aprobación de la nuevas normas marco”*.

A la vista de los informes referidos, se procedió a valorar la cuestión de fondo planteada en el escrito de queja desde dos puntos de vista: el de la oportunidad y el de la estricta legalidad.

En lo concerniente al punto de vista de oportunidad, debe partirse de las competencias de coordinación que posee la Junta de Castilla y León, entendida la coordinación como el establecimiento de marcos de actuación integrados dentro del sistema de seguridad pública dirigidos al funcionamiento homogéneo de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad de Castilla y León (art. 18.1 de la Ley 9/2003).

La competencia genérica de coordinación se materializa en una serie de funciones concretas, entre las que podrían destacarse las siguientes (art. 18.2):

- El establecimiento de normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos municipales de Policía local.
- La unificación de criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales.

- La coordinación de la formación profesional de las policías locales, a través de la Escuela Regional de Policía Local de la Comunidad de Castilla y León.

Pues bien, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial respondió a nuestro requerimiento de información -en los términos expuestos con anterioridad-, de manera sustancialmente idéntica a la posición manifestada en el año 2002, pudiéndose extraer tres conclusiones básicas:

1.- El sistema de cursos de ascenso, como requisito previo, para acceder a las pruebas de promoción interna, produce disfunciones de diverso orden.

2.- Todos los implicados (organizaciones sindicales, ayuntamientos y Administración autonómica) convinieron, unánimemente, desde que se planteó la necesidad de aprobar una nueva Ley de Coordinación de Policías Locales, que la exigencia del curso de aptitud nunca debería ser anterior a la celebración de los procesos selectivos.

3.- Al contemplar la Ley 9/2003 respecto a los procesos selectivos de promoción interna, exclusivamente, la necesidad de concurso-oposición y la exigencia de la titulación correspondiente, en modo alguno puede considerarse la obligación legal de disponer del curso de aptitud como requisito *sine qua non* para la admisión al proceso selectivo. De esta manera, el curso selectivo no constituye un requisito previo de los aspirantes, sino que, en su caso, se desarrollará una vez finalizados los procesos selectivos correspondientes.

Por consiguiente, desde el criterio de la oportunidad, parece claro que la decisión de incluir la posesión del curso de aptitud como requisito previo, responde a una decisión discrecional del Ayuntamiento de Salamanca, tanto por separarse del criterio informado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de no exigir el curso de aptitud con carácter previo al proceso selectivo, como por incluir la exigencia a los aspirantes de un requisito no previsto por la Ley.

Examinado el punto de vista de la oportunidad, resta valorar el criterio de estricta legalidad.

Como referencia inicial, ha de tenerse presente que diversas sentencias del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 48/1998, de 2 de marzo, STC 73/1998, de 31 de marzo) han valorado que la preexistencia y predeterminación de las condiciones que han de regir los procesos selectivos forma parte del derecho fundamental del acceso a los cargos y funciones públicas en cuanto constituye su soporte y puede ser invocada cuando vaya inescindiblemente unida a la posible vulneración de las condiciones materiales de igualdad, mérito y capacidad.

La STC 27/1991, de 14 de febrero, por otro lado, ha estimado constitucionalmente proscrita la posibilidad de que por vía reglamentaria o a través de actos de aplicación de la Ley,

PROCURADOR DEL COMÚN

puedan incorporarse nuevos y diferentes requisitos a los legalmente previstos en los procedimientos de acceso a la función pública.

Trasladadas estas reflexiones al caso concreto, la situación a valorar es la siguiente: está en vigor una norma con rango de Ley que no exige la posesión de curso de aptitud alguno para la admisión de los aspirantes a los procesos selectivos de promoción interna. Al no haberse desarrollado reglamentariamente la norma legal, la normativa de desarrollo de la Ley derogada permanece vigente en lo que no se oponga a la nueva Ley. Esta normativa de desarrollo de la Ley derogada exige el cumplimiento de un requisito (la posesión de un curso de aptitud) que la Ley vigente no prevé.

Siguiendo el razonamiento que se acaba de exponer en cuanto al proceso de promoción interna aludido en el escrito de queja, se considera que resulta de dudosa legalidad la exigencia de la posesión del curso de aptitud, en tanto en cuanto la norma reglamentaria en la que se fundamenta tal exigencia desarrolla una Ley derogada y, sobre todo, porque como la propia Administración autonómica reconoce, la exigencia del curso debería serlo con posterioridad a los procesos selectivos correspondientes.

Ahora bien, si acaso la convocatoria pudiera ser conforme a derecho al no haberse aprobado la normativa de desarrollo de la Ley 9/2003, de 8 de abril, (lo que en la actualidad ya se ha hecho a través del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las normas marco), lo que resulta fuera de toda duda es que dicha convocatoria resultará contraria a derecho en el caso de que tenga carácter discriminatorio para algunos aspirantes.

En este caso concreto, ese carácter discriminatorio con vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, impidiendo el acceso a algunos de los aspirantes, resultaba en nuestra opinión probado por los siguientes motivos:

1º) Porque, como es sabido, la Junta de Castilla y León, competente en materia de formación de las policías locales, no ha convocado cursos de aptitud para el ascenso de los funcionarios de las policías locales, como mínimo, desde el año 2002, dada la aludida previsión de reforma de los procesos de promoción interna de los funcionarios policiales.

2º) Porque en el caso del Ayuntamiento de Salamanca de un total de nueve aspirantes al acceso, solamente han sido admitidos cuatro, de los cuales uno de ellos realizó el curso de aptitud para el ascenso en 1994, otro en 1996 y los dos últimos en 1999.

Ello viene a suponer que la exigencia de la posesión del curso de aptitud para el ascenso a la categoría de Oficial establecida en la base segunda: "requisitos que deben reunir los aspirantes", punto 1, letra f), de la convocatoria, atenta directamente contra el principio constitucional de igualdad, dado que se hace de peor condición, sin justificación alguna, a los funcionarios pertenecientes a la Policía local del Ayuntamiento de Salamanca, que son privados

de participar en el proceso de promoción interna, cumpliendo la totalidad de requisitos previstos en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, por no poseer un curso que les ha resultado absolutamente imposible obtener, al no haberlo convocado la Administración competente al efecto, esto es, la Junta de Castilla y León.

En definitiva, la exigencia del curso de aptitud resulta contraria a derecho al tratarse de una obligación de satisfacción imposible para varios de los aspirantes a la promoción interna y, en consecuencia, tiene un carácter discriminatorio para los mismos al atentar contra los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la Función Pública previstos de manera explícita en el art. 23.2 de la Carta Magna, motivo por el cual debería procederse por el Ayuntamiento de Salamanca a la anulación de la letra f) del punto 2.1 de la base segunda de la convocatoria.

En lo concerniente a la posibilidad de suspender la convocatoria, caso de que ésta no se hubiera aún llevado a efecto, se considera que tal suspensión procedería por dos motivos. El primero, porque, como ya se ha señalado, la exigencia del curso de aptitud incurre en vicio de nulidad, puesto que impide el acceso a la promoción interna de varios aspirantes, vulnerando el derecho fundamental contemplado en el art. 23 CE. El segundo motivo sería que la realización del proceso selectivo va a producir perjuicios de difícil reparación.

Para concluir nuestra argumentación, se indicó que la tesis sostenida por esta Procuraduría, tal y como afirmaba el autor de la queja, ya había sido llevada a la práctica por algunos ayuntamientos en sus convocatorias de promoción interna para los Cuerpos de Policía local, haciéndose mención concreta al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León).

Finalmente, se indicó que en términos similares a esta resolución se ha pronunciado el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zamora en su Sentencia 180/2005, de 26 de octubre (Procedimiento abreviado nº 209/2005), respecto a las pruebas selectivas para la provisión por promoción interna de una plaza de Subinspector.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Salamanca la siguiente resolución:

“1.- Que se proceda por ese Ayuntamiento a declarar la nulidad de la base segunda: requisitos que deben reunir los aspirantes, punto 1, letra f), de la convocatoria mediante concurso-oposición restringido de tres plazas de Oficiales de la Policía Local de fecha 15 de junio de 2005 (BOCYL nº 131, de 7 de julio de 2005), al atentar directamente contra el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder al empleo público de acuerdo con el principio constitucional de igualdad, contemplado en el art. 23.2 CE.

2.- Que, caso de no haberse llevado aún a efecto la convocatoria objeto de la reclamación, se proceda de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 LRJPAC a acordar la suspensión de la misma, por incurrir la base indicada en el punto anterior en nulidad de pleno derecho al vulnerarse el derecho fundamental descrito en el art. 23.2 de la Constitución, y por poderse producir perjuicios de difícil reparación”.

En este caso concreto, el Ayuntamiento de Salamanca contestó a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que su decisión estaba fundada en un informe de la Agencia de Protección Civil e Interior de la Junta de Castilla y León, el cual hace alusión a la exigencia normativa del curso de aptitud correspondiente al grupo al que se pretenda acceder en los procesos de promoción interna de funcionarios policiales.

Igualmente, se consideraba que de la interpretación del art. 32 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León se deriva que la norma reglamentaria (en este caso, las normas marco vigentes en la fecha de la convocatoria) puede introducir requisitos no contemplados en la Ley, siempre que obligatoriamente recoja los previstos en la misma sin contradecirlas. En este sentido, se informó que *“la norma marco que ha servido de base para exigir el requisito del curso de aptitud no contradice la Ley, simplemente la completa tal y como la propia Ley permite”* y que *“de hecho las normas marco ahora vigentes (Decreto 84/2005, de 10 de noviembre) recogen en su art. 58.3, requisitos distintos de los previstos en la Ley”*.

Finalmente, se exponía que *“otra cosa distinta, como ya se apuntaba en la resolución, es que si existe alguna responsabilidad administrativa, en el sentido de que haya sido el funcionamiento de la Administración el que haya originado la imposibilidad de que algún aspirante cumpla un requisito, ello origine efectivamente la correspondiente responsabilidad del organismo causante”*.

ÁREA B

ÁREA B**RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y
SERVICIOS MUNICIPALES. TRÁFICO**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 325 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 11 |
| Expedientes admitidos..... | 223 |
| Expedientes rechazados | 42 |

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Las cuestiones que se recogen dentro de este apartado se refieren a aspectos de diversa naturaleza, todos ellos relacionados con el funcionamiento de las corporaciones locales.

Al igual que en los informes correspondientes a anualidades anteriores, se han encuadrado aquí tanto los asuntos planteados por los ciudadanos sobre los procedimientos expropiatorios, sobre la posible responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos, como también los relativos a la contratación de las entidades locales o las quejas planteadas por los concejales en torno a la participación en asuntos públicos.

1.1. Expropiación forzosa

En el expediente **Q/543/04** se denunciaba la presunta ocupación de hecho de unas acequias cuya titularidad correspondía a una comunidad de regantes con ocasión de la ejecución de un plan parcial en el municipio de Bembibre (León).

De la información facilitada por el Ayuntamiento de Bembibre y la aportada por el autor de la queja se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

1) El pleno del Ayuntamiento de Bembibre había aprobado inicialmente el proyecto de actuación, que incluía un proyecto de urbanización y expropiación en cuya relación de titulares de bienes y derechos a expropiar se encontraba la comunidad de regantes.

2) No constaba entre la documentación obrante en esta Institución acreditación alguna de la notificación realizada a la comunidad de regantes de la citada aprobación inicial, ni de la relación de sus bienes y derechos afectados, ni, en fin, de la hoja de justiprecio

PROCURADOR DEL COMÚN

individualizado de aquellos, a diferencia de lo que había ocurrido en relación con otros propietarios. Sin embargo, habiendo tenido conocimiento a través de otros medios del acuerdo municipal inicialmente aprobado, la comunidad de regantes había presentado un escrito de alegaciones.

3) En sesión extraordinaria del pleno del Ayuntamiento de Bembibre celebrada con fecha 18 de marzo de 2005 se había acordado la resolución de las alegaciones presentadas y la aprobación definitiva del proyecto de actuación para la ejecución del plan y se había procedido a formular las hojas de justiprecio individualizado de cada una de las fincas objeto de expropiación forzosa.

4) A la vista de las alegaciones presentadas por la comunidad de regantes autora de la queja y tras la intervención de esta Institución, el acuerdo le había sido notificado y, conjuntamente con la decisión municipal señalada, se había formulado también hoja de aprecio.

5) La comunidad de regantes se opuso al justiprecio ofrecido por la administración expropiante, fundamentando su oposición, tanto en la disconformidad con los criterios valorativos utilizados, como en una supuesta divergencia entre la superficie señalada en la hoja de aprecio y la superficie real de las fincas expropiadas. No constaba en esta Procuraduría la tramitación posterior del expediente de determinación de justiprecio con posterioridad a la formulación de la hoja de aprecio señalada.

6) También se había formulado por la comunidad de regantes recurso de reposición frente al acuerdo en base a una presunta diferencia de cabida de las fincas.

Otros propietarios también afectados por el procedimiento expropiatorio urbanístico habían presentado igualmente recurso de reposición contra el mismo acto, con una fundamentación análoga a la señalada, sin que constara la resolución de tales recursos.

El análisis de la reclamación se centraba en dos aspectos, el primero de ellos, el relativo a la regularidad formal del procedimiento, para, con posterioridad, referirnos al aspecto material de la expropiación que había dado lugar a la queja, identificando el órgano al que correspondía resolver las controversias suscitadas.

Desde un punto de vista formal, la regulación del procedimiento que debe ser observado en las expropiaciones urbanísticas, como la que se examinaba, aunque parte de la legislación general de las expropiaciones comunes, integrada esencialmente por la Ley reguladora de la Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 2004, y por su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, debe ser completada por la legislación sectorial urbanística. En el ámbito de la comunidad autónoma de Castilla y León, a estas expropiaciones urbanísticas se refiere la Sección 6ª, Capítulo III, Título III, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (arts. 89 y 92), y la Sección 5ª, Capítulo IV, Título

PROCURADOR DEL COMÚN

III del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (arts.277 a 283).

Desde esta perspectiva procedimental cabía señalar que las normas citadas exigen que los proyectos de actuación, como el que había dado lugar a la queja, deben incluir la descripción de los derechos y bienes afectados, así como la relación de sus titulares, conforme a la legislación de expropiación forzosa, elaborándose para cada uno de ellos una hoja de aprecio individual que contenga su justiprecio, en el cual se incluya tanto el valor del suelo como el de las construcciones, instalaciones y plantaciones existentes (art. 92 de la Ley de Urbanismo y 280 de su Reglamento).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 251.3 a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al cual se remite el art. 281 de la misma norma, el acuerdo de aprobación inicial del proyecto de actuación de que se trate, además de en el *BOP* correspondiente, debe notificarse también a los propietarios y titulares que consten en el Registro de la Propiedad y a los demás interesados que consten en el Catastro.

Del examen de la documentación recabada por esta Institución resultaba que la aprobación inicial del proyecto de actuación para la ejecución del plan parcial no había sido notificada a la comunidad de regantes, ni había sido elaborada inicialmente la hoja de aprecio para cada uno de los bienes de su titularidad afectados por la expropiación. Sólo tras la formulación de alegaciones por la comunidad y, con posterioridad a la intervención de esta Procuraduría, se había procedido a incluir a la misma, a todos los efectos, como persona jurídica afectada por el proyecto de actuación en cuestión.

Esta omisión parecía obedecer a un error procedimental, por lo que se recordaba al respecto la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual las irregularidades formales sólo pueden dar lugar a la anulación de actuaciones cuando generen una indefensión real y efectiva, y no simplemente aparental. (Entre otras, Sentencias 1-2-92 y 17-5-02).

A juicio de esta Procuraduría la notificación omitida no había dado lugar a una indefensión real de la comunidad de regantes, que había presentado alegaciones antes de la aprobación definitiva del proyecto de actuación controvertido y había formulado su correspondiente hoja de aprecio e interpuesto un recurso potestativo de reposición frente a aquella.

Sin embargo no podía dejarse a un lado la irregularidad formal detectada a fin de que el Ayuntamiento evitara en lo sucesivo este tipo de omisiones.

La segunda de las cuestiones abordada en la resolución fue la relativa al contenido material de la expropiación forzosa que había dado lugar a esta queja y, en concreto, a la forma en la que deben ser resueltas las controversias suscitadas en relación con la misma.

PROCURADOR DEL COMÚN

La comunidad de regantes había manifestado su disconformidad con el justiprecio ofrecido, tanto a través de la formulación de la correspondiente hoja de aprecio, como mediante la interposición de un recurso potestativo de reposición. Los criterios de valoración utilizados para la fijación del citado justiprecio y la superficie real de las fincas expropiadas constituían el objeto de la controversia suscitada.

A juicio de esta Procuraduría tales aspectos de la discusión debían ser resueltos por el Jurado Provincial de Expropiación de León.

El Jurado de Expropiación es un órgano administrativo singular, adscrito a la Administración del Estado (así es, al menos, hasta que sea sustituido por las Comisiones Territoriales de Valoración a las que hace referencia el art. 138 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León), que tiene como misión fijar el justiprecio en caso de discrepancia entre los interesados, pronunciándose para ello sobre cuestiones fácticas y quedando, por tanto, fuera de su ámbito las cuestiones de carácter jurídico.

Ahora bien, a los efectos que aquí interesan, cabe señalar que una cuestión no jurídica y de indudable importancia para la determinación del justiprecio puede ser la resolución de contradicciones existentes sobre la extensión de las fincas expropiadas. Así se ha señalado reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 14-3-86 y de 25-5-99).

La primera de las sentencias indicadas señalaba expresamente que "... debe quedar perfectamente determinada en el expediente expropiatorio la extensión superficial a la que se extiende la expropiación, sin que el Jurado pueda eludir este extremo, porque la obligación del mismo es resolver a través de la documentación obrante en el expediente".

En consecuencia, ni al Ayuntamiento de Bembibre ni a esta Procuraduría les correspondía pronunciarse en este momento procedimental sobre la determinación final del justiprecio. El Ayuntamiento de Bembibre, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31 de la Ley de Expropiación Forzosa, debía remitir al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de León todos los expedientes de determinación del justiprecio en los que se hubiera producido el rechazo de la hoja de aprecio formulada por la Administración, para que aquél adoptara la decisión que correspondiera.

Coherentemente con lo anterior, los recursos potestativos de reposición interpuestos frente al acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de actuación en los que se planteaban cuestiones relativas a la determinación del justiprecio debían ser resueltos expresamente, como no podía ser de otra forma, señalando la competencia del Jurado Provincial de Expropiación para resolver las cuestiones planteadas y la fecha en la que se hubiera procedido a la remisión del expediente al mismo.

PROCURADOR DEL COMÚN

Esta resolución debía ser adoptada en garantía de los derechos del expropiado, aunque el recurso se hubiera interpuesto fuera de plazo.

En este sentido, se indicaba que el plazo máximo para dictar y notificar los recursos potestativos de reposición es de un mes desde su presentación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En conclusión, en el supuesto planteado en la presente queja se había verificado la existencia de una irregularidad formal que, aunque no tuviera virtualidad para dar lugar a la anulación de las actuaciones, debía servir para adoptar medidas dirigidas a evitar que se repitieran omisiones formales como la constatada en futuras ocasiones.

Por otro lado, también se debía poner de manifiesto la necesidad de adoptar las actuaciones precisas para lograr que el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa se pronunciara sobre todas las controversias que se hubieran suscitado sobre cuestiones fácticas relacionadas con la determinación de los justiprecios que finalmente hubieran de ser abonados.

En virtud de todo lo expuesto se formuló al Ayuntamiento de Bembibre la siguiente resolución:

“Primero.- Con carácter general, adoptar las medidas oportunas para garantizar, en futuras actuaciones, la notificación individual de la aprobación inicial de un proyecto de actuación a todos los propietarios y titulares de derechos afectados por el mismo, así como, en su caso, de las hojas de aprecio individuales que contengan el justiprecio de los bienes y derechos que deban ser expropiados para la ejecución de aquél.

Segundo.- Con carácter particular, en relación con el procedimiento expropiatorio dirigido a la realización del proyecto de actuación para la ejecución del plan parcial pl-3 parque industrial del Bierzo Alto de Bembibre (León) incluyendo proyecto de urbanización y expropiación:

- Remitir al Jurado Provincial de Expropiación de León, si aún no se hubiera hecho, todos los expedientes de determinación de justiprecio de los bienes y derechos expropiados en los que no haya existido acuerdo entre los interesados.

- Resolver expresamente los recursos potestativos de reposición presentados frente a la aprobación definitiva del proyecto.

- En aquellos recursos en los que se plantee una disconformidad con la superficie de las fincas expropiadas señalada por ese Ayuntamiento, indicar en la resolución del recurso la competencia del Jurado Provincial de Expropiación de León para decidir sobre ese extremo y poner de manifiesto al recurrente la fecha en la cual se haya

PROCURADOR DEL COMÚN

procedido a la remisión del expediente de determinación de justiprecio al citado órgano”.

A fecha de cierre de este informe se estaba a la espera de recibir la comunicación procedente del Ayuntamiento de Bembibre manifestando la aceptación o no de la anterior resolución.

También en el expediente **Q/1639/04** se denunciaba la omisión de la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa para la construcción de una tubería de la red de saneamiento municipal que transcurría por el subsuelo de una finca situada en el término municipal de Valderrey (León).

Según manifestaba el interesado las obras se habían realizado en el subsuelo de la finca sin haber efectuado notificación alguna al propietario, ni haber éste consentido la ocupación. Tal circunstancia había motivado la presentación de una reclamación ante el Ayuntamiento de Valderrey por parte del afectado, frente a la cual había emitido aquél resolución desestimatoria de sus peticiones, con la que mostraba el reclamante su disconformidad.

Los términos de dicha resolución se reiteraban en el informe remitido por el Ayuntamiento a esta Procuraduría en el cual afirmaba lo siguiente:

“El proyecto de ejecución de la obra fue aprobado por el Ayuntamiento de Valderrey en sesión celebrada el día 23 de febrero de 1999, sometido a información pública mediante anuncio publicado en el BOP de fecha 11-3-2003. (...) Si bien no hubo notificación individualizada a cada uno de los propietarios, sí se produjeron comunicaciones personales y por supuesto se produjo un consentimiento tácito por parte de todos, pues de sobra sabían que estas obras estaban beneficiando no sólo a los intereses generales sino a los intereses de las cuatro fincas privadas entre las que se encuentra la del reclamante”.

Es innegable la potestad de la administración para iniciar un expediente expropiatorio cuando concurren las causas al efecto previstas en los citados preceptos, pero la imposición de una servidumbre de acueducto a una finca de titularidad privada acordada por la Administración pública por razones de utilidad pública o interés social, exige la tramitación de un procedimiento expropiatorio en el cual se proceda a fijar el valor indemnizatorio que corresponda por las limitaciones dominicales del propietario de la finca gravada; de lo contrario, la administración podría incurrir, en una vía de hecho al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para privar de un bien a su legítimo propietario.

Tal actuación faculta, según doctrina consolidada del Tribunal Supremo, Sentencias de 25 de octubre de 1993 y 8 de abril de 1995, “al propietario, ilegítimamente privado de sus

PROCURADOR DEL COMÚN

bienes o derechos, a exigir que la Administración incoe el expediente expropiatorio legalmente establecido con el fin de que tal privación se lleve a cabo en la forma y con las garantías, compensaciones e indemnizaciones que imponen los arts. 33.3 CE, 349 CC, 1 a 58 y 124 a 126 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento”.

La aprobación de un proyecto de obras desde el punto de vista expropiatorio únicamente implica el fundamento y comienzo del mismo, al entenderse implícita con aquélla la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.

Sin embargo, el ejercicio de la potestad expropiatoria implica la observancia de otros trámites previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, siendo el más relevante de todos ellos la determinación y abono del justiprecio, por materializarse en él la contraprestación económica que integra la esencia misma de la potestad expropiatoria.

En el supuesto planteado en la queja no había sido observado, más allá de la declaración de utilidad pública o interés social a través de la aprobación del correspondiente proyecto, ninguno de los trámites subsiguientes que deben formar parte de un procedimiento expropiatorio.

Por otro lado, no podía admitirse la existencia de un consentimiento tácito del titular de la finca, que además había presentado una reclamación ante el Ayuntamiento oponiéndose a la ocupación del subsuelo de la finca mediante la conducción subterránea.

Por lo tanto se estimaba que debían realizarse las actuaciones precisas para compensar al interesado por la privación del bien en cuestión, previos los trámites legales oportunos.

En virtud de todo lo expuesto se consideró oportuno formular al Ayuntamiento de Valderrey la siguiente resolución:

“Que se proceda a girar una visita de inspección, en la que se acredite la franja de terreno de la finca presuntamente ocupada por la Administración Municipal.

Que se proceda a incoar el correspondiente expediente expropiatorio y a pagar el justiprecio que corresponda así como los intereses de demora que procedan, garantizando que el sujeto expropiado reciba también una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal de la finca indicada”.

A la fecha de cierre de este informe se estaba a la espera de recibir la respuesta municipal sobre la anterior resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.2. Responsabilidad patrimonial**1.2.1. Defectos en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial****1.2.1.1. Demora en la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial**

El interesado de la queja **Q/1735/04** se dirigió a esta Institución para lamentar la demora en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial que había iniciado ante el Ayuntamiento de Segovia.

El Ayuntamiento explicaba al respecto que *“dicho expediente se está tramitando, quedando pendiente para la resolución del mismo la prueba testifical de dicho accidente que tendrá que aportar el reclamante para que esta administración pueda determinar la existencia o no de responsabilidad”*.

La regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial en la Ley 30/1992 y en el RD 429/1993 que la desarrolla establece unos plazos parciales para la realización de diversos trámites y un plazo general para la resolución del mismo que no se habían cumplido en el caso examinado.

El órgano competente para la instrucción del procedimiento puede solicitar cuantos informes estime necesarios para resolver y, en todo caso, se solicitará al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión.

El plazo que el art. 10 del RD 429/1993 establece para la emisión de estos informes es de diez días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes.

El art. 13.3 del mismo RD 429/1993 señala un plazo de seis meses para que entre en juego la regla del silencio administrativo. Si transcurre ese plazo sin haberse notificado resolución expresa (o formalizado el acuerdo), se puede entender desestimada la reclamación.

El plazo de resolución había transcurrido sobradamente en este caso, sin embargo se advertía al Ayuntamiento de Segovia que el silencio administrativo no excluye el deber de resolver de la administración, cuya resolución posterior, ante el carácter negativo del silencio, no está vinculada por el sentido de éste (art. 43.4.b LRJ-PAC).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 31-1-2003 recuerda la doctrina consolidada al respecto, en los términos siguientes: “Así, por ejemplo, en la STS de 6 de marzo de 1998 –con cita de otras sentencias– se dice esto: Es reiterada la jurisprudencia que afirma que las

PROCURADOR DEL COMÚN

Administraciones públicas tienen el deber de resolver expresamente en todo caso (art. 94.1 y 2, LPA, hoy art. 42 LRJ-PAC y art. 38, LJCA) y que el silencio administrativo es una ficción que la Ley establece en beneficio del que incoa un procedimiento, para que pueda entender desestimada su reclamación y deducir frente a la denegación presunta la impugnación que proceda en cada caso, o esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando una resolución expresa, aunque sea tardía."

Teniendo en cuenta esas premisas se consideró oportuno instar al Ayuntamiento de Segovia a agilizar los trámites para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, teniendo en cuenta que se había sobrepasado el plazo de resolución de seis meses.

El Ayuntamiento respondió indicando que *"una vez ultimado el trámite de audiencia al interesado, se dictará resolución en el menor plazo de tiempo posible, la cual notificaremos al interesado"*, por lo que se decidió el archivo del expediente.

Posteriormente han debido reiniciarse las actuaciones con relación a este mismo procedimiento puesto que el promotor del mismo acudió a esta Procuraduría para denunciar que se había vulnerado su derecho de defensa, habiéndole comunicado la apertura de la fase de audiencia en la misma notificación en la que se anunciaba el carácter desestimatorio de la resolución.

El Ayuntamiento de Segovia reconoció que el modelo utilizado no cumplía los requisitos legales establecidos y nos hacía saber que se habían dado instrucciones para modificarlo con carácter general.

No obstante en el momento de la redacción de este informe se estaba a la espera de conocer si el defecto se había subsanado en el procedimiento de responsabilidad patrimonial objeto de estudio.

1.2.1.2. Falta del trámite de audiencia

En el expediente **Q/563/04** el reclamante planteaba la posible responsabilidad patrimonial municipal por los daños producidos en una vivienda situada en el municipio de Languilla, en la provincia de Segovia, consistentes en filtraciones de agua y aparición de grietas en la fachada. Estos problemas habían sido denunciados por el propietario en el Ayuntamiento, pese a lo cual los problemas no habían sido solucionados.

En la respuesta procedente del Ayuntamiento de Languilla se indicaba que se había emitido un informe técnico, aunque no quedaba acreditado que el interesado hubiera dispuesto de todas las posibilidades de defensa para oponerse al mismo, es decir, si se había realizado debidamente el trámite de audiencia.

PROCURADOR DEL COMÚN

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 Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo; y ello independientemente de que se acrediten o no las realidades de los alegados daños y perjuicios. (Entre otras, STS 30-4-1990).

Cumpliendo el imperativo constitucional, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé en su art. 84 que, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados quienes, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

En términos análogos se prevé el trámite de audiencia al interesado en el art. 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Este trámite, de singular relevancia, permite al interesado conocer las actuaciones practicadas hasta ese momento en el expediente y formular, si es su deseo, nuevas alegaciones. La audiencia al interesado se debe verificar "inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución", esto es, cuando se hayan practicado todos los actos de instrucción (pruebas e informes) necesarios para la resolución del expediente.

En este caso no constaba que el órgano instructor hubiera cumplido con el preceptivo trámite de audiencia al interesado, con lo cual se infringía lo dispuesto en el art. 84.1 de la Ley 30/1992 y en el art. 11 del Reglamento ya citado, generando una situación de indefensión en la reclamante al privarle de la posibilidad de examinar el contenido del expediente y formular nuevas alegaciones o presentar nuevas justificaciones o documentos.

Con estas consideraciones se remitió una resolución al Ayuntamiento de Languilla para que estableciera los mecanismos correspondientes para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial según la regulación establecida en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, con especial observancia del trámite de audiencia al interesado.

A la fecha de cierre de este informe no se había obtenido respuesta del Ayuntamiento aceptando o rechazando la anterior resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.2.2. Daños causados por contratista

Uno de los casos que durante el pasado ejercicio se plantearon sobre el problema expuesto fue el examinado en el expediente **Q/1672/04**, en el que un ciudadano denunciaba los daños causados en su vivienda, situada en el municipio de Ayllón, en la provincia de Segovia, como consecuencia de las obras de instalación de conducciones subterráneas de la red de saneamiento.

El informe que el Ayuntamiento de Ayllón remitió a esta Procuraduría del Común derivaba la responsabilidad hacia la empresa adjudicataria de la obra, sin tener en cuenta que el perjudicado se había dirigido por escrito al Ayuntamiento hasta en tres ocasiones. La Administración municipal reconoció haber recibido las reclamaciones e indicaba que se había realizado una visita a la vivienda por el arquitecto municipal, aunque su resultado no se había plasmado en un informe posterior, ni se había dado conocimiento del mismo al afectado.

Esta respuesta motivó la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Ayllón en la que se partía de la referencia al régimen aplicable a la responsabilidad por los daños derivados de las obras públicas.

De esa legislación resulta que para que la administración a quien se imputa la responsabilidad se exonere de la misma debe acreditar que el bien o servicio había sido gestionado o ejecutado por un tercero en su condición de concesionario o contratista y, además, que la lesión no se había producido como consecuencia de vicios del proyecto o de la ejecución de una orden suya.

Efectuada la reclamación no puede la administración limitarse a rechazar la reclamación de plano amparándose en esa imputación a terceros, sino que debe proceder, previa audiencia del contratista, a determinar la naturaleza y alcance de la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.3 del Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial y el criterio jurisprudencial al respecto (Entre otras, SSTS 7-3-98, 16-3-99), y todo ello por los cauces establecidos en la última norma citada.

De la información recibida se deducía que el régimen expuesto no había sido observado, pues el Ayuntamiento en lugar de pronunciarse por escrito como debió hacerlo, sobre si procedía o no la indemnización, sobre quién debía cargar con su abono y sobre la cuantía de aquélla, se había limitado a ordenar una visita al arquitecto municipal de la cual ni siquiera había quedado constancia en el expediente.

La posición que asume en este procedimiento la administración, obligada a dar al concesionario traslado de la reclamación por quince días para que, previamente a dictarse resolución, exponga lo que a su derecho convenga y aporte cuantos medios de prueba estime necesarios, crea en la misma el deber de pronunciarse frente a tal reclamación. Su

PROCURADOR DEL COMÚN

incumplimiento ha de traducirse, para garantizar los derechos del particular reclamante, en la directa atribución de la responsabilidad patrimonial a la administración, caso de que concurran los demás presupuestos para ello, aunque la lesión se haya producido en el marco de una obra pública contratada y el daño no tenga su origen en una cláusula de ineludible cumplimiento impuesta al contratista; todo ello sin perjuicio de repetir posteriormente la administración contra el concesionario por el pago que hiciera.

En este caso aunque la responsable de los daños fuese la empresa contratista, al no haberlo declarado así el Ayuntamiento y no haber sido emplazada aquella empresa, la responsabilidad por los perjuicios causados debía asumirla el Ayuntamiento.

A estos efectos se recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 28-5-1980, que había estimado que “puesto que los preceptos citados han pretendido, sin duda, en estos casos permitir al particular una paridad de trato en relación con otros casos en que la administración es directamente imputable, pero sin perjuicio de que la responsabilidad recaiga sobre el patrimonio de quien realmente corresponde porque es quien tiene obligación de soportarla”, doctrina jurisprudencial que late también en las sentencias de 9-5-1989, 9-5-1995, 12-2-2000, y 8-7-2000.

Centrado el debate en el ámbito de la responsabilidad patrimonial se indicó al Ayuntamiento de Ayllón la conveniencia de que asumiera la responsabilidad patrimonial derivada de los daños causados en la vivienda como consecuencia de las obras de sustitución de la red de saneamiento, resolución que no obtuvo respuesta, pese a haber sido reiterada.

Otro caso en el que una administración local pretendía eludir su responsabilidad patrimonial, en este caso el Ayuntamiento de León, fue el examinado en el expediente **Q/107/04**, en el que el afectado solicitaba la asunción de responsabilidad municipal por los daños que había sufrido a consecuencia del impacto contra una señal de parada de autobuses urbanos situada en la acera a una altura indebida.

La realidad de estos hechos no había sido negada por la Administración municipal, que se limitaba a trasladar la responsabilidad del suceso a la empresa concesionaria del servicio de transporte. En este caso se recordó al Ayuntamiento de León la competencia de los ayuntamientos en materia de transportes y de policía de uso de las vías públicas dentro del término municipal, por lo que en el ejercicio de esa función de policía vial, puede incurrir en responsabilidad *in vigilando* si no adopta las medidas procedentes para evitar los posibles accidentes que por acción directa de otros sujetos pudieran ocasionarse.

La resolución dirigida al Ayuntamiento de León instaba a éste a examinar la solicitud formulada en demanda de responsabilidad patrimonial, abonando al perjudicado la

PROCURADOR DEL COMÚN

indemnización procedente. El Ayuntamiento no respondió a la resolución efectuada, después de reiterar la petición, procediéndose al archivo del expediente.

1.2.3. Daños en acceso a finca como consecuencia de obras municipales de implantación de acerado

El expediente **Q/362/03** planteaba la incorrección con la que, a juicio de un ciudadano, se había llevado a cabo una obra de pavimentación en un municipio de la provincia de Palencia, como resultado de la cual se había inutilizado la entrada de vehículos a su finca que tiempo atrás había autorizado el propio Ayuntamiento. El interesado relataba también que la acera construida era demasiado estrecha, con bordillos elevados y que durante la ejecución de los trabajos se habían causados daños en un muro que no habían sido correctamente reparados.

El Ayuntamiento de Población de Campos informó a esta Procuraduría del Común que los desperfectos ya se habían reparado por la compañía aseguradora de la empresa adjudicataria de las obras.

No obstante, ante el desacuerdo del perjudicado, fue necesario recordar al Ayuntamiento que la intervención de tercero no determinaba automáticamente la inviabilidad de la reclamación patrimonial contra la Administración Pública.

El suministro de agua y la pavimentación de las vías públicas urbanas, que incluyen calzadas y aceras, son servicios públicos de competencia municipal (art. 25.2 de la L 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Como declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 10-11-1994, el actuar administrativo conducente al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles y paseos públicos locales es un servicio público, propio y específico de las entidades de la administración local, las cuales tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria, en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico.

Obviamente no correspondía a esta Procuraduría dar soluciones técnicas concretas que permitieran corregir los problemas prácticos que se planteaban, sino analizar la actuación de la Administración local respecto de esas supuestas deficiencias denunciadas por el afectado.

Ciertamente la ausencia de subsanación de los defectos del muro podía dar lugar a la exigencia de responsabilidad patrimonial, sin que el Ayuntamiento pudiera exonerarse de responsabilidad aludiendo a la intervención de la entidad aseguradora.

PROCURADOR DEL COMÚN

Según se desprendía del informe se había dejado a la compañía aseguradora que decidiera sobre si asumía o no la cobertura del siniestro y la forma de reparación de los daños, convirtiendo su criterio en determinante a la hora de restituir los perjuicios causados.

Nada había que objetar a que se diera cuenta al contratista de la reclamación del interesado, que era la forma correcta de proceder, pero el Ayuntamiento tiene la potestad de decidir sobre esa responsabilidad.

Por lo que se refería a la anchura de la acera y a las condiciones del bordillo se recordaban las previsiones contenidas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y en el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que establecen una anchura mínima de los itinerarios peatonales que respete el paso libre, que se fija a efectos de aplicación de la ley en 1,20 metros y, en cuanto al desnivel del bordillo con relación a la calzada debe estar comprendido entre 10 y 15 centímetros, señalando también las condiciones de diseño que deben reunir los vados, si bien se admite que por dificultades físicas o técnicas no se puedan cumplir unas exigencias de accesibilidad.

En todo caso, se estimó que debía recabarse informe de los servicios técnicos municipales para que emitieran su parecer sobre la solución técnica adecuada que garantizara la reparación de los daños producidos en el muro y la accesibilidad rodada desde la vía pública a la finca afectada.

La resolución de esta Procuraduría aconsejaba al Ayuntamiento que, con relación a los perjuicios causados en la vivienda como consecuencia de la ejecución de las obras municipales de pavimentación y arreglo de canalizaciones, se asumiera la responsabilidad patrimonial acordando la realización de las obras que, a juicio del personal técnico, fueran necesarias para la reparación de los daños causados al particular afectado.

1.2.4. Supuestos de responsabilidad patrimonial derivados del funcionamiento de otros servicios públicos

El acondicionamiento de la vía de acceso a Soto de Valderrueda, en la provincia de León y los posibles daños por la alteración del discurrir de las aguas pluviales fueron objeto de análisis en el expediente **Q/1359/03**.

El reclamante atribuía las filtraciones de agua que se producían en su vivienda desde la realización de la obra al aumento en la cota de la rasante de la vía.

La Diputación Provincial de León, organismo que había llevado a cabo las obras justificaba la ausencia de responsabilidad indicando que *"las obras consistieron en el extendido de una capa de aglomerado, con un espesor entre 3 y 4 cms. que se extendió sobre el firme*

PROCURADOR DEL COMÚN

existente, dicha capa no levanta por ningún sitio por encima de la plancha de hormigón que hay bordeando la casa del afectado, por lo que el agua en día de lluvia discurre por encima del aglomerado sin acercarse a la fachada del edificio”.

Sin embargo, aunque el aumento de nivel de la calzada fuera sólo de unos centímetros, podía haber sido suficiente para producir una alteración en el discurrir de las aguas pluviales, si no se hubiera dispuesto una forma adecuada de evacuación de las mismas.

La jurisprudencia ha admitido en supuestos similares la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los propietarios de terrenos colindantes a un vial, como consecuencia de la reparación y pavimentación del mismo, como un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración.

Por esta razón se consideró oportuno resolver que se procediera a indemnizar los daños que hubieran sido debidamente justificados por el interesado y se ejecutaran las obras necesarias de canalización de aguas pluviales con el fin de corregir las futuras inundaciones del inmueble.

También se planteaba un supuesto de responsabilidad patrimonial en la reclamación tramitada con la referencia **Q/167/04**, en esta ocasión originada por la ejecución de una obra de ampliación de la red de saneamiento y construcción de una depuradora en Villarrodrigo de Ordás, en la provincia de León.

El afectado concretaba los desperfectos que se habían causado en una parcela de su propiedad y que consistían en tala de árboles, derrumbamiento de un lindero, depósito de escombros y destrucción de acequias de riego.

En este caso se entendió que la responsabilidad debía imputarse a la Junta Vecinal de Villarrodrigo de Ordás, después de analizadas las respuestas tanto de la Diputación Provincial de León como del Ayuntamiento de Santa María de Ordás, con independencia de que en la financiación de la obra hubieran participado el organismo provincial y el Ayuntamiento, pues del examen del expediente se desprendía que los daños materiales –supresión de mojón, de acceso y depósito de materiales- se habían llevado a cabo con el fin de recuperar una franja de terreno del camino que bordeaba la finca, competencia que correspondía a la Junta Vecinal.

La Junta Vecinal se avenía a indemnizar los daños causados al arbolado e indicaba que las acequias de riego se habían realizado nuevamente, sin embargo negaba el depósito de escombros en la finca y los daños en los linderos y mojón que la delimitaban.

El reclamante insistía en que los escombros continuaban depositados en la parcela y manifestaba que las acequias se habían realizado, pero con ello se había privado de acceso a la finca.

PROCURADOR DEL COMÚN

Se indicaba por la Junta Vecinal que parte de la finca en realidad formaba parte del camino público que en su día había sido ocupado y anexionado a la parcela, lo cual no exime de la tramitación de los procedimientos oportunos tendentes a la recuperación por las Administraciones públicas responsables de velar por la integridad de su patrimonio y facultadas para la recuperación del mismo por los procedimientos establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales; la Administración incurre en lo que se ha venido en llamar vías de hecho cuando pretende la recuperación de bienes sin seguir los trámites legalmente establecidos.

La cuestión relativa a la propiedad de la franja de terreno debatida, de plantearse, debería ser resuelta por los Tribunales del orden civil, con independencia de lo cual, en vía administrativa no podía procederse a la privación de una situación posesoria sin seguir trámite o procedimiento legal alguno, mediante el derribo de un mojón, la modificación del acceso de la finca y el depósito de materiales; con lo que aparecían acreditados unos daños y perjuicios derivados de la privación de la posesión y una vía de hecho utilizada al ocupar el terreno sin seguir el trámite legal oportuno.

Las actuaciones por vía de hecho frente a meros poseedores pueden dar lugar a la declaración de responsabilidad patrimonial, así lo ha reconocido la jurisprudencia en alguna ocasión (SSTS 18-7-00 y 10-12-91).

Por estas razones se formuló a la Junta Vecinal de Villarrodrigo de Ordás una resolución para que, en virtud del principio de responsabilidad objetiva y de las circunstancias que concurren antes expuestas, iniciara expediente para la determinación de la indemnización a percibir por el afectado, como consecuencia de la responsabilidad administrativa derivada de las obras. Debía además procederse a la ejecución de las obras necesarias para restituir la finca a su primitivo estado, retirando los escombros y procediendo a reponer el acceso y mojones existentes.

La Junta Vecinal se mostró contraria a aceptar la resolución por entender lo siguiente:

“Los bienes y derechos del reclamante se encuentran plenamente satisfechos, habiéndose ejecutado las obras de retirada de escombros y construcción de acequias de riego, habiendo restaurado con ello la parcela a la situación anterior a la ejecución de las obras de ampliación y construcción de la red de saneamiento y de depuradora en la localidad de Villarrodrigo de Ordás.

Dado que considera la posibilidad de que exista una responsabilidad patrimonial de esta Administración Pública, proponiendo a esta Entidad Local iniciar el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en el art. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de

PROCURADOR DEL COMÚN

las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común, y concordantes del RD 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial, deberá ser el interesado el que defienda sus intereses mediante la iniciación de dicho expediente ...”.

Los anteriores argumentos fueron trasladados al reclamante procediéndose al archivo del expediente.

1.3. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales**1.3.1. Celebración de sesiones ordinarias del pleno**

La falta de celebración de sesiones ordinarias de los plenos de los ayuntamientos ha dado motivo también en este ejercicio a que se formularan resoluciones para recordar que el régimen de sesiones preestablecido debe ser respetado incluso en el caso de no haber asuntos a tratar.

Un ejemplo de ello fue la resolución que se formuló al Ayuntamiento de Grijota (Palencia) en el expediente **Q/1941/04**, después de comprobar que no se habían celebrado algunas de las sesiones previstas en el acuerdo en virtud del cual se establecía el régimen de periodicidad de celebración de las sesiones ordinarias.

1.3.2. Cumplimiento del plazo establecido entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias

Durante el pasado ejercicio ha vuelto a plantearse el problema que puede surgir en torno al cumplimiento del plazo legal de dos días hábiles que debe mediar entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias como norma general.

La exigencia del plazo tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los concejales el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar, pero aún en el caso de que esté justificada la urgencia de la sesión y por tanto se excepcione la regla del plazo mínimo, no por ello se suprime el deber de poner a disposición de los concejales la documentación relativa al asunto que se va a tratar desde el mismo día de la convocatoria.

Así se indicó en la resolución que se formuló al Ayuntamiento de Vega de Infanzones, en la provincia de León, en el expediente **Q/1704/03**, en el cual se comprobó que la notificación se había recibido por los concejales el mismo día en que se había convocado la sesión, con siete horas de diferencia. Aún tratándose de una sesión extraordinaria de carácter urgente se consideró oportuno indicar que debía garantizarse en todo caso la posibilidad de consulta y estudio de los expedientes que fueran a abordarse en las sesiones plenarias desde el

PROCURADOR DEL COMÚN

mismo día de su convocatoria, y aunque fuera por unas horas, acordando si fuera necesario la apertura de las oficinas municipales por el personal al servicio del Ayuntamiento.

1.3.3. Tratamiento de mociones

A iniciativa de algunos concejales del Ayuntamiento de Valverde del Majano, en la provincia de Segovia, se inició el expediente **Q/1349/04**, para examinar el tratamiento que habían recibido en el pleno las mociones y propuestas formuladas por ellos y que constituían el motivo de su reclamación.

Los antecedentes relatados por los interesados no diferían de los reflejados en el informe enviado por el Ayuntamiento y en las actas de las sesiones plenarias que se adjuntaban al mismo.

La cuestión se había planteado en el transcurso de una sesión plenaria en la que dos concejales habían presentado lo que ellos habían denominado mociones, pero no habían sido debatidas dado que la mayoría había estimado que no existía la urgencia requerida para su debate.

En los días previos a la celebración de la siguiente sesión los concejales habían presentado por escrito las propuestas –de nuevo bajo la denominación de mociones-, para su inclusión en el orden del día del siguiente pleno.

Los dos escritos, dirigidos al pleno del Ayuntamiento de Valverde del Majano, proponían, uno, analizar las variaciones de concentración de determinadas sustancias detectadas en el agua potable y adoptar alguna solución para paliar el problema y, el otro, aprobar una subvención para los escolares con las características expresadas en la propuesta de acuerdo. Lo cierto es que aparecían en el orden del día de la sesión plenaria como uno de los puntos a tratar.

Los concejales disentían del tratamiento otorgado a sus propuestas que, pese a haber sido incluidas en el punto cuarto del orden del día, no se habían podido debatir por decisión del Alcalde, que había estimado que no procedía debate ni votación; siendo ésta la divergencia existente entre la postura de la Alcaldía y la de los reclamantes.

A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la corporación, se utiliza la terminología que especifica 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) y que, entre otras posibilidades incluye las siguientes:

- Proposición, es la propuesta que se somete al pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el art. 82.3 de

PROCURADOR DEL COMÚN

este Reglamento. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar.

No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con lo dispuesto en el referido art. 82.3, la inclusión del asunto en el orden del día.

- Moción es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del pleno al amparo de lo prevenido en el art. 91.4 de este Reglamento. Podrá formularse por escrito u oralmente.

- Ruego, es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación. Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación o los grupos municipales a través de sus portavoces.

Los ruegos podrán ser efectuados oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el alcalde o presidente lo estima conveniente.

La calificación que merezcan las intervenciones de los miembros de las corporaciones corresponde realizarla al alcalde, como presidente y director del desarrollo de la sesión, según los arts. 21.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 24 a) del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril y 41.4 del Reglamento citado, y en función de esta calificación se efectuará la tramitación o votación correspondiente, según indica con mayor detalle el citado art. 97.

En este caso, los concejales denominaban mociones a las iniciativas que recogían en su escrito, si bien pudieron haberse incluido en el concepto jurídico de ruego, en cuanto que entrañaban más bien propuestas de actuación dirigidas a los órganos del ayuntamiento.

Obviamente la calificación de “moción” por la que habían optado los concejales no encajaba en la definición que de ellas realiza el 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.

Teniendo en consideración lo anterior, hubieran podido introducirse en el apartado de ruegos y preguntas, como ruego dirigido al equipo de gobierno para que recogiese sus propuestas, habida cuenta, además, de que los propios concejales manifestaron su extrañeza ante su no inclusión en el apartado del orden del día dedicado a “mociones, ruegos y preguntas”.

PROCURADOR DEL COMÚN

Ninguno de estos tratamientos le había sido otorgado, sino que las propuestas habían sido incluidas en el punto cuarto del orden del día de la sesión, sin que luego se procediera a abrir debate ni votación.

El art. 91.2 ROF establece que todos los asuntos se debatirán y votarán por el orden en que estuviesen relacionados en el orden del día, con las excepciones previstas en el apartado siguiente -alterar el orden de los temas, o retirar un asunto cuando su aprobación exigiera una mayoría especial y ésta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día- no aplicables a este caso.

Las iniciativas presentadas por los concejales en la medida que afectaban a cuestiones de interés municipal no escapaban a la competencia del Ayuntamiento, cuando menos a los efectos de su debate y análisis en el seno del mismo.

Las razones expuestas llevaron a trasladar al Ayuntamiento de Valverde del Majano la resolución siguiente:

“Que se proceda a dirigir las sesiones ordinarias del pleno con arreglo a las reglas expuestas sobre el debate y votación de los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones y las relativas a la calificación y tratamiento de las iniciativas de los concejales”.

Dicha resolución fue aceptada, según la comunicación recibida en esta Procuraduría del Común.

1.3.4. Derecho a la información y documentación

El acceso a la documentación e información de los miembros de las corporaciones locales ha sido el asunto de fondo que ha dado lugar a la formulación de resoluciones a diversos ayuntamientos en los expedientes que se citan a continuación: **Q/1971/03** Ayuntamiento de Cervatos de la Cueva (Palencia), **Q/1510/03** Ayuntamiento de Paredes de Nava (Palencia), **Q/1854/03** Ayuntamiento de Vega de Infanzones (León), **Q/1858/03** Ayuntamiento de La Adrada (Ávila), **Q/1995/03** Ayuntamiento de Sebúlcor (Segovia), **Q/1335/04** Ayuntamiento de Cármenes (León), **Q/1832/04** Ayuntamiento de Bocigas (Valladolid), **Q/2196/04** Ayuntamiento de Béjar (Salamanca), **Q/2285/04** Ayuntamiento de Coca (Segovia), **Q/9/05** Ayuntamiento de Boñar (León).

Si bien, cada uno de ellos pudiera tener una particularidad en la documentación concreta cuyo examen se había solicitado, con frecuencia las respuestas que se han recibido han excusado la exhibición de la documentación aludiendo al volumen de lo solicitado y a la escasez de medios existentes sobre todo en los municipios pequeños para atender las peticiones de los concejales.

PROCURADOR DEL COMÚN

Un ejemplo de estos casos fue el abordado en el expediente **Q/1078/04**, en el que se hacía referencia a la posible vulneración del derecho a la información de un vecino, integrante de la asamblea vecinal de un municipio de la provincia de Burgos, Cabezón de la Sierra, que funcionaba en régimen de concejo abierto.

De la respuesta municipal enviada a requerimiento de esta Institución se desprendía, tal y como afirmaba el autor de la reclamación, que no se habían resuelto las peticiones que había formulado por escrito, ni se le había facilitado la documentación requerida, basando la Alcaldía su postura en razones que, a juicio de esta Procuraduría, no debían impedir el ejercicio del derecho en cuestión.

Por un lado se aludía a la presentación de varios escritos firmados por el reclamante, haciendo hincapié en su extensión, argumento que no podía acogerse teniendo en cuenta que la presentación de escritos y la solicitud de información es uno de los derechos reconocidos a los vecinos, dándose la particularidad de que en este caso concurría además en el petionario la condición de miembro de la Asamblea vecinal, asimilable a la cualidad de concejal de un ayuntamiento a los efectos del derecho que se examinaba.

Además de recordar los preceptos que con carácter general regulan el derecho de los miembros de las corporaciones locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos, en la resolución formulada por esta Procuraduría se indicaba que la presentación por escrito de las peticiones de información de los miembros de la corporación ha de entenderse como la forma correcta de proceder, pues así se deduce de lo establecido en el art. 14 del ROF.

Este precepto, después de reconocer el derecho a la información en los mismos términos que el art. 77 LRRL, establece que el acceso a la información precisa de autorización del presidente, que habrá de solicitarse por escrito, entendiéndose concedida si no se adopta resolución o acuerdo en término de cinco días desde la fecha de la solicitud, concluyendo que la denegación ha de ser motivada y notificada en forma.

Tal formalidad supone un beneficio para el petionario, que puede así acreditar el ejercicio de su derecho, bien sea para que opere el silencio positivo, o bien para recurrir la denegación.

Este régimen general también tiene excepciones, pues no se precisa petición escrita del vocal ni es necesario que acredite estar autorizado por el Presidente para la consulta de documentación en los supuestos contemplados en el art. 15 del ROF.

Otra de las razones que expresaba el informe del Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra para denegar al reclamante el acceso a la información se basaba en la circunstancia de no haber formulado aquél ninguna pregunta en el espacio determinado para ruegos y preguntas en las sesiones de la Asamblea vecinal y, también, en el hecho de que cualquier

PROCURADOR DEL COMÚN

vecino había tenido a su disposición los expedientes incluidos en el orden del día de la Asamblea desde la convocatoria de la sesión, sin que tampoco hubiera hecho uso de esta posibilidad el reclamante.

La finalidad de los concejales de obtener información puede alcanzarse de forma muy diversa, una de ellas mediante la formulación de preguntas al presidente o miembro de la corporación que por delegación del presidente ostente responsabilidades de gobierno y, otra, ejercitando el derecho de acceso a la documentación municipal.

El derecho a formular preguntas al alcalde en las sesiones que celebra asamblea vecinal integra un derecho distinto al reconocido en el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de la Ley de Bases de Régimen Local y, desde luego, el ejercicio o no del primero no excluye al segundo.

Además la legislación permite que la documentación que puedan consultar los concejales abarque toda aquella que obre en poder de los servicios de la corporación, no se limita a los expedientes que formen parte del orden del día de las sesiones, si bien es éste uno de los supuestos de acceso directo que no exige ni petición escrita ni autorización previa del presidente.

Este es el criterio seguido también por la jurisprudencia, como ejemplo se citaba una sentencia del Tribunal Supremo en la que declaraba que “si bien es cierto que la ley vincula el derecho a la información de los concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función, sin embargo ni ésta queda limitada al estudio de los asuntos que figuren en el orden del día de los órganos de gobierno, ni desde luego es ajena a la misma el examen de la documentación que considere precisa para fundamentar sus intervenciones, siendo carga de la corporación probar que la finalidad perseguida no sea otra que obstruir su funcionamiento, elemento objetivo que no se puede considerar suficientemente acreditado porque la documentación que pretenda examinar tenga un cierto volumen”. (STS 28-5-97).

Para salvar las dificultades que conlleva el permitir la consulta de un número considerable de documentos, el alcalde puede ordenar, dentro de sus competencias, que la información se suministre de modo que no suponga una obstrucción al funcionamiento de la entidad.

La solicitud de autorización para tener acceso directo a la información que se relaciona pormenorizadamente (expedientes, actos, cuentas, etc.) no puede calificarse como un uso o abuso desmedido del derecho, no suponiendo tal proceder una práctica paralización o entorpecimiento de la administración ordinaria municipal si los peticionarios lo único que solicitan es el “acceso directo” a una información que no, necesariamente, ha de serles facilitada en bloque -lo que sí podría producir, en su caso, un efecto paralizante- sino que

PROCURADOR DEL COMÚN

puede serles ofrecida paulatina y progresivamente. (STS de 8-11-1988), pero, en cualquier caso no puede dejar de facilitarse.

Puesto que el objeto de la consulta se refería al estado de las cuentas también se recordaba que la jurisprudencia ha reconocido el ejercicio del derecho de acceso en relación con libros de contabilidad, mandamientos de ingresos y pagos (STS 12-11-1999), actas de arqueos (STS 8-2-1993).

Los motivos alegados por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra no constituían en opinión de esta Procuraduría ningún impedimento para que se facilitara el acceso a la documentación que habían solicitado.

La resolución que se formuló por esta Procuraduría hacía referencia al derecho de información como un derecho de exhibición o consulta del documento, mientras que la petición que el interesado dirigía al Ayuntamiento se refería a que se *“facilitase la siguiente información: existencia en caja a fecha 14-6-03, relación de deudores, relación de pagos pendientes y relación de expedientes pendientes de resolver”*.

Cierto que el derecho a la información no comprende la facultad de exigir que se elabore un documento inexistente, pero podía facilitarse al interesado la exhibición del documento original o la copia del acta de arqueo y libretas bancarias, como se había enviado a esta Procuraduría.

En definitiva se resolvió que debía garantizarse a todos los miembros que integraban la Asamblea vecinal el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información y documentación de acuerdo con los criterios expuestos, además de añadirse la necesidad de convocar y celebrar las sesiones ordinarias de esa Asamblea vecinal con la periodicidad preestablecida en el propio acuerdo que regía su funcionamiento y la conveniencia de observar el régimen de rectificación de las actas de las sesiones celebradas por la Asamblea Vecinal, cuestiones que se habían planteado también en el transcurso del expediente.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra.

1.3.5. Uso de locales por los grupos municipales

El uso de un local en las dependencias municipales por los concejales de los grupos políticos de la oposición ha seguido siendo motivo de reclamación durante el pasado ejercicio.

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

PROCURADOR DEL COMÚN

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 que integran la corporación a disponer de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas, viene limitado o condicionado por las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad, limitación que también afecta a la puesta a disposición de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, por lo que no se pueden dar reglas generales para la efectividad del derecho.

Se trata por tanto de un derecho 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.

El expediente registrado con el número de referencia **Q/1315/04** se inició a partir de la presentación de un escrito por varios concejales del Ayuntamiento de Grijota, en la provincia de Palencia, que solicitaban la intervención de esta Procuraduría para que se les concediera el uso de un local en las dependencias municipales.

Al respecto señalaban estos concejales la existencia de algún despacho cuya utilización podía compatibilizarse con el uso que preveían hacer del mismo y apuntaban también la posibilidad de realizar sus tareas en cualquier otro local de los situados fuera de la casa consistorial, a lo que añadían que únicamente precisaban la colocación de una mesa y un buzón para recibir las sugerencias de los vecinos.

Habiendo consultado esta Procuraduría del Común las razones en las que basaba la alcaldía la denegación, se manifestaba que dichos concejales no tenían la consideración de grupo político por no haber presentado ningún escrito en el plazo establecido (cinco días desde la constitución del Ayuntamiento) y, si bien admitían la inexistencia de un buzón, se les entregaba la correspondencia dirigida a su nombre, como también la recibida por correo electrónico.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, añadió al art. 73 un tercer apartado que dedicó a los grupos políticos, apartado que fue modificado de nuevo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y que indica en su actual redacción que “a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos”.

En la comunidad de Castilla y León éste es el régimen de aplicación directa, puesto que nada se ha dispuesto por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y

PROCURADOR DEL COMÚN

León, por lo que todos los plenos municipales deberían configurarse y funcionar a través de los grupos políticos.

Los requisitos para la constitución de los grupos políticos son simples:

1º) Escrito dirigido al presidente y suscrito por todos los integrantes del grupo, a presentar en la secretaría general dentro de los cinco días siguientes a la constitución del Ayuntamiento.

2º) Designación en él del portavoz y del suplente.

3º) Dación de cuenta al pleno en la primera sesión que celebre.

El escrito no es realmente una solicitud, sino simplemente una comunicación en la que pone en su conocimiento que se constituye el grupo y se designa portavoz; necesariamente ha de estar firmada por todos los miembros del grupo que de esta forma manifiestan su conformidad a la integración en el mismo.

Si bien este es el régimen legal establecido, la realidad puede ser distinta como ocurría en éste caso, pues es posible que en el plazo de cinco días desde la sesión constitutiva del ayuntamiento no se haya cumplido esta formalidad y los grupos políticos no hayan presentado ese escrito.

En este caso concreto no podía negarse que en la práctica estos concejales funcionaban como grupo, o al menos así se desprendía de algunas de las actas de sesiones plenarias, cuya copia habían aportado los mismos concejales, en las que se recogían intervenciones del portavoz del grupo municipal o bien se aludía a los concejales del grupo.

Si el único obstáculo para que se accediera a la petición de los concejales era la falta de las formalidades exigidas para su constitución como grupo político, se estimaba por esta Institución que debía concederse la utilización de un despacho siempre que las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local lo permitieran, máxime cuando lo único que solicitaban era la colocación de una mesa y un buzón.

Con estos antecedentes se resolvió que debía examinarse la petición de los concejales, con independencia de que en su momento no hubieran cumplido con la presentación del escrito de comunicación de su constitución como grupo político en el plazo establecido y de que pudieran hacerlo en ese momento.

El Ayuntamiento de Grijota no comunicó posteriormente a esta Procuraduría la postura adoptada frente a la resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

También el expediente **Q/2284/04** se centraba en la solicitud de algunos concejales del Ayuntamiento de Coca para que les fuera habilitado el uso de un local o despacho para el grupo, petición que había sido denegada porque no existía ninguno disponible.

Los concejales habían formulado a la vista de esta resolución una propuesta según la cual podían utilizar uno de los despachos a tiempo parcial, propuesta que no había obtenido contestación posterior, por lo que había sido reiterada en dos ocasiones antes de dirigirse a esta Institución.

Consultado el Ayuntamiento de Coca indicaba en su respuesta lo siguiente:

“Cuando emite una resolución anteriormente ha sido estudiada con detalle barajando todas las posibilidades, solicitar lo mismo varias veces sólo demuestra el interés del portavoz por colapsar el funcionamiento de esta Administración y, por supuesto resulta totalmente obvio no contestar algo que ya ha sido contestado por escrito y verbalmente”.

Sin embargo los escritos de los concejales no se limitaban a reproducir una petición ya resuelta, sino que exponían la posibilidad de compatibilizar el local citado con otras actividades que en él se llevaban a cabo.

Se entendía, por tanto, que la resolución no había podido devenir consentida y firme, precisamente porque los interesados habían manifestado su desacuerdo dentro del plazo impugnatorio mediante la presentación de un escrito, que pudo ser calificado como recurso de reposición -aunque los peticionarios no le hubieran otorgado esa denominación-, o bien considerarse una petición nueva; y, por tanto, en cualquier caso, debió resolverse.

El transcurso del plazo establecido para dictar resolución no libera a la administración de su obligación de resolver expresamente las peticiones que se le dirijan, ni los recursos que ante ella se presenten.

Sin embargo, en el momento en que se estaba tramitando la queja en nada interesaría a los concejales la resolución de un recurso con arreglo a la situación existente en el tiempo en que se había presentado, por lo que se consideraba más adecuado que el Ayuntamiento resolviera las peticiones con arreglo a la situación presente, puesto que las mismas se habían reiterado en espera de una respuesta, como lo evidenciaba también la presentación de la reclamación ante esta Procuraduría.

Teniendo en cuenta que la obligación de resolver la petición manifestada en diversas fechas subsistía, por no tratarse de una petición idéntica a la inicialmente resuelta y por tratarse de una resolución que además no había adquirido firmeza, se instaba al Ayuntamiento de Coca a dictar resolución en los términos establecidos en el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de

PROCURADOR DEL COMÚN

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992.

En cuanto al fondo del asunto, puesto que la subordinación de este derecho a las posibilidades funcionales de la organización administrativa remite a una cuestión de orden práctico, debía examinarse en el caso concreto.

A título de ejemplo se citaba el supuesto resuelto por el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 11-6-1990, que entendió que “de las pruebas obrantes en el expediente no resulta la imposibilidad que se alega, tanto en orden a la facilitación del local solicitado (...) por cuanto aunque es cierto que el local se utiliza para otros menesteres, cual el de la recaudación de impuestos, la realidad es que ello sólo tiene lugar la tarde de los viernes y ninguna otra misión ha resultado acreditada, con lo cual, dejando a salvo tales funciones, su ocupación era factible en aquellas fechas”.

Por tanto y, siendo la petición de los concejales la de utilizar el local en el tiempo que reste a los otros fines a los que se destina y, teniendo en cuenta que los otros usuarios no habían manifestado inconveniente al respecto, nada impedía que se autorizara su uso por el grupo municipal a tiempo parcial, pues precisamente siendo un local adecuado para cualquier fin, no debía excluirse el solicitado, previsto por el ordenamiento.

Estas razones llevaron a considerar que no podía incumplirse la obligación de contestar por escrito expresamente a los concejales peticionarios, por lo que se acordó resolver que debía notificarse a los interesados la respuesta oportuna teniendo en cuenta los criterios expuestos.

El Ayuntamiento de Coca no manifestó su parecer ni a favor ni en contra de aceptar la resolución que le fue dirigida.

A diferencia de lo regulado en el art. 27 que establece, sin más limitación que las posibilidades funcionales de la organización administrativa, la necesidad de que los diversos grupos políticos dispongan en la sede de la corporación de un despacho, el art. 28 ROF reconoce el derecho de los mismos al uso de los locales de la corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población, supeditándolo, por las necesidades de organización del trabajo del propio ayuntamiento, al régimen de uso que establezcan el alcalde o concejal encargado.

La efectividad de este derecho se examinó en el expediente **Q/686/04**, en el que fue necesario indicar al Ayuntamiento de Boceguillas (Valladolid) que convendría establecer el régimen de uso de los locales de la Corporación por parte de los grupos políticos, con la

PROCURADOR DEL COMÚN

finalidad y limitaciones establecidas en el citado art. 28 del RD 2568/1986, aunque no se obtuvo respuesta a la resolución anterior.

1.3.6. Modificación de propuesta de inversión incluida en plan provincial de obras y servicios

La reclamación **Q/1034/04** cuestionaba el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de La Seca para proponer las inversiones incluidas en los planes provinciales aprobados por la Diputación Provincial de Valladolid para el ejercicio 2004.

Tras el análisis de la documentación obrante en el expediente tramitado por esta Procuraduría fueron detectadas las siguientes irregularidades que podían achacarse a la actuación municipal:

1. Remisión del escrito del Alcalde de 4-11-2003. Podía vulnerar la convocatoria de audiencia (*BOP* de 28 de junio de 2003) que establecía como fecha límite el día 30-9-2003 para la recepción de la relación de obras y que exigía certificación de acuerdo plenario.

2. Modificación de la inversión por acuerdos plenarios de 16-2-2004 y 31-3-2004. Podía vulnerar las bases para la ejecución de las obras (*BOP* de 1 de diciembre de 2003) ya que no se acreditaban causas sobrevenidas no existentes en el momento de la exposición pública de los planes. Además, las mismas bases, establecían que, excepcionalmente, podía solicitarse modificación de la inversión.

3. Inexistencia de certificaciones de acuerdos plenarios por los que el Ayuntamiento se comprometiera a incluir en los presupuestos la financiación necesaria. Podía vulnerar la convocatoria de audiencia.

4. Respecto de determinado acuerdo plenario habían sido expedidas dos certificaciones con distinto contenido, lo que ponía de manifiesto la necesidad de extremar la diligencia para evitar estos errores.

La resolución que se envió al Ayuntamiento de La Seca indicaba que, en actuaciones sucesivas, debía extremarse la diligencia en el cumplimiento de las formalidades exigidas por las bases de las convocatorias de las subvenciones a las que pretendiera acceder.

En cuanto a la Diputación Provincial de Valladolid, se habían detectado las siguientes irregularidades:

1. Admisión del escrito del Alcalde. Podía vulnerar la convocatoria de audiencia que establecía una fecha límite para la recepción de la relación de obras y que exigía certificación de acuerdo plenario.

PROCURADOR DEL COMÚN

2. Modificación de la inversión. Podía vulnerar las bases para la ejecución de las obras ya que no se acreditaban causas sobrevenidas no existentes en el momento de la exposición pública de los planes.

3. Inexistencia de acuerdo plenario de la Diputación acordando el cambio solicitado por el pleno.

4. Inexistencia de certificaciones de acuerdos plenarios por los que el Ayuntamiento se comprometía a incluir en los presupuestos la financiación necesaria.

Por tanto, se estimaba que el acuerdo de esa Diputación Provincial de fecha 26-3-2004 podía haber incurrido en un vicio de anulabilidad al haberse infringido las normas citadas, según el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, si bien, de acuerdo con los criterios establecidos en los arts. 66, el principio de conservación de los actos cuyo contenido no varíe, y 67 de la misma Ley, la posibilidad de convalidación de los actos anulables, podía adoptarse por el pleno de la Diputación un nuevo acuerdo que convalidara el aludido de fecha 26-3-2004.

Por lo expuesto se remitió a la Diputación Provincial de Valladolid la resolución siguiente:

“Que se proceda a examinar la validez del acuerdo del Pleno de esa Diputación Provincial de fecha 26-3-2004, en virtud del cual se autoriza la modificación de la inversión propuesta por el Ayuntamiento de La Seca y se estudie la posibilidad de convalidar el mismo de conformidad con los criterios citados.

Que, por parte de esa Administración, se proceda, en actuaciones sucesivas, a verificar el cumplimiento por parte de los ayuntamientos de las formalidades exigidas por las bases para la ejecución de las obras y servicios incluidos en los planes provinciales de cooperación”.

A fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta a las resoluciones formuladas a ambas administraciones.

1.4. Contratación administrativa**1.4.1. Cómputo del plazo de ejecución del contrato**

El expediente de referencia **Q/631/04** se inició con motivo de la recepción de un escrito que denunciaba un defecto en el cómputo del plazo de ejecución de las obras de construcción de un aparcamiento subterráneo en Palencia.

El reclamante indicaba que se había modificado el criterio utilizado hasta el momento para determinar el plazo de ejecución del contrato, después de que se hubieran aprobado sucesivas prórrogas.

PROCURADOR DEL COMÚN

En la respuesta que el Ayuntamiento de Palencia remitió a esta Procuraduría del Común reconocía *“ser ciertas todas las fechas indicadas en el escrito relativas a aprobación del proyecto y acuerdos municipales de incrementos de plazo de las obras”*, al tiempo que se exponían las razones de carácter técnico que habían justificado la ampliación del plazo de ejecución inicialmente previsto.

Las circunstancias que habían justificado la autorización de las prórrogas no eran objeto de debate, la cuestión se centraba en determinar el día inicial del cómputo del plazo y las prórrogas sucesivamente concedidas, respecto de lo que se informaba por el Ayuntamiento de Palencia lo siguiente:

“Dado que los acuerdos adoptados no especificaban fecha exacta fin de obra, sino que ampliaban el plazo establecido en el proyecto de obras, en días concretos, se procede a establecer un calendario, considerando la asesoría de la Corporación que si bien a efectos del Texto Refundido de la Ley de Contratos la fecha que establece que el inicio del cómputo es normalmente el acta de comprobación de replanteo, se aprecia en el expediente la imposibilidad material de que dicha fecha sea la adecuada, en atención a que el plan de seguridad y salud de las obras no se encontraba aprobado y sin cuya aprobación, ninguna obra puede ser iniciada y ello a los efectos de cumplir con el adecuado nivel de protección de salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, garantizándose con él la adecuada salvaguarda de los trabajadores, conforme determina el art. 7.2 del RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción, en desarrollo de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales”.

El art. 142 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no ofrece dudas cuando establece que la ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo. A tales efectos, dentro del plazo que se consigne en el contrato, que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización, salvo casos excepcionales justificados, el servicio de la Administración encargada de las obras procederá, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación, extendiéndose acta del resultado, que será firmada por ambas partes interesadas, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato.

El pliego de condiciones técnicas que había regido el concurso para la construcción del aparcamiento establecía que el plazo de ejecución de las obras sería el ofertado por el concesionario, que no podrá exceder de dieciocho meses, plazo que se iniciaría al día siguiente de la firma del acta de comprobación del replanteo.

PROCURADOR DEL COMÚN

El acta de comprobación del replanteo debía firmarse dentro de los treinta días siguientes a la notificación del contratista de haberse informado favorablemente los proyectos de ejecución por los técnicos municipales y aprobado por resolución de Alcaldía.

El hecho de haberse tomado como referencia para el cómputo del plazo de ejecución de la obra el momento de recepción por el contratista del plan de seguridad y salud se había debido a la demora en la elaboración y aprobación de este estudio.

La exigencia de la elaboración del plan de seguridad y salud impuesta por la Ley 31/95, de 8 de noviembre, y el RD 1627/1997, de 24 de octubre, es indiscutible desde el punto de vista de su obligatoriedad, sin embargo su elaboración debe hacerse por el promotor en fase de redacción del proyecto, por tanto antes de firmarse el acta de comprobación del replanteo y no después, como había ocurrido en este caso.

El pliego de condiciones técnicas que había regido el concurso para la construcción del aparcamiento establecía que el concesionario debería nombrar un director de obra, que debía ser técnico competente, que llevara la plena responsabilidad del buen fin de su ejecución. Asimismo debía dar cumplimiento al RD 1627/97, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y de Salud en las Obras de Construcción, siendo de su cuenta el coordinador durante la ejecución, cuando sea preceptivo, debiendo proponerlo para su nombramiento por el Ayuntamiento con la suficiente antelación para que pueda nombrarse e informar el plan de seguridad de la constructora y aprobarse dicho plan, antes del plazo para firmar el acta de replanteo.

El mismo pliego especificaba que el concesionario debía presentar en los treinta días siguientes a la notificación de la adjudicación los proyectos de ejecución completos que incluían, además de otros documentos, el estudio de seguridad y salud.

Del informe se desprendía que el acta de comprobación del replanteo había sido firmada antes de haberse aprobado el estudio de seguridad y salud, en contra de los preceptos legales y cláusulas del pliego de condiciones.

La inobservancia de este criterio debió ser corregida en su momento y el posible incumplimiento del plazo de ejecución pudo dar lugar a las consecuencias establecidas en el RDLeg 2/2000, según el mismo fuera imputable al contratista o a la Administración, sin perjuicio de lo cual, se estimó oportuno resolver que debía velarse en el futuro por la elaboración del estudio de seguridad salud en fase de proyecto y antes de la firma del acta de replanteo, determinando ésta el inicio del cómputo del plazo de ejecución establecido en el contrato, resolución que fue aceptada por el Ayuntamiento.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.4.2. Utilización del procedimiento negociado con carácter de urgencia

El expediente de contratación de la obra de reordenación y acondicionamiento de un tramo de carretera en Frómista (Palencia) fue objeto de análisis con motivo de la presentación de la queja **Q/2269/03**.

El reclamante afirmaba que la empresa había resultado adjudicataria de la obra por un precio inferior al que luego se había abonado, según constaba en la certificación de la liquidación, cantidad que, por otra parte, se había ofrecido también por otra de las empresas que habían concurrido a la licitación.

En el informe procedente del Ayuntamiento de Frómista se indicaba lo siguiente:

“El Ministerio de Fomento había aprobado un convenio con este Ayuntamiento durante el ejercicio 2003 para el acondicionamiento de la travesía de la antigua N-611. Durante el año 2003 había que gastar obligatoriamente 60.000 € antes del 31 de octubre, si no se perdían.

Se realiza un procedimiento negociado de urgencia sin publicidad por razón de la cuantía. Se remiten invitaciones a tres empresas de las cuales presentan propuestas dos. La obra se adjudica por decreto de Alcaldía en el mes de octubre por una cuantía de 58.800 €.

La empresa adjudicataria nos presenta la factura correspondiente para poder entrar en plazo, pero como la cuantía era inferior a los 60.000 € que nos correspondían se encarga más obra de la que estaba en el proyecto para no perder esos 1.200 € de diferencia”.

La base normativa del procedimiento negociado sin publicidad se halla en el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), concretamente en el art. 141 para el contrato de obra pública.

El apartado g) del citado art. 141 de esta norma establece el límite máximo para poder utilizar el procedimiento negociado por razón de la cuantía en 60.101, 21 €, en lo que al contrato de obras se refiere.

Para la posible utilización del procedimiento negociado por razón de la cuantía han de concurrir dos requisitos: 1º) que el contrato no sea superior a 60.101, 21 €, y 2º) que no se supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local. Efectivamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), en origen estableció este segundo límite en el 5 por 100, más tarde la Ley 13/1995, de 18 de

PROCURADOR DEL COMÚN

mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), lo redujo al 2 por 100 y después, el TRLCAP lo ha fijado en el 10 por 100. Ambos requisitos han de cumplirse conjuntamente.

En este caso nada se indicaba respecto al cumplimiento del segundo de los requisitos mencionados y, sin embargo, se justificaba la utilización del procedimiento negociado por razones de urgencia, teniendo en cuenta que la financiación de la obra se pretendía realizar mediante una subvención cuyo plazo estaba próximo a expirar.

La urgencia en materia de contratación administrativa supone una mayor amplitud de poderes para la administración, de ahí que la contratación directa y con mayor motivo la contratación directa urgente "ostenta un carácter absolutamente excepcional, con exigencia de unos requisitos precisos". (STS 30-5-2000).

El art. 141 del TRLCAP concreta tales requisitos o límites en el apartado c) cuando dispone que puede utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad previa cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución que no pueda lograrse por el procedimiento de urgencia regulado en el art. 71 o por aplicación de los plazos de publicidad en el *DOCE* previstos para los casos de urgencia.

De este precepto se desprende que la urgencia debe provenir de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, por lo que si se trata de hechos previsibles o de hechos que actualmente revistan urgencia, pero que ello obedeciera a una falta de diligencia o incluso a una negligencia de la administración, no puede aplicarse el procedimiento negociado, al menos no por esta causa.

La jurisprudencia entendió que había existido urgencia en un caso en el que, por ejemplo, una diputación provincial había otorgado una subvención a un ayuntamiento para ejecutarla en brevísimo plazo -escasos días-, plazo tan fugaz que no podía emplearse la tramitación urgente, así el Tribunal Supremo declaró en la sentencia de 25-3-1998 que "la Diputación Provincial sólo dio de plazo unos escasos días para resolver la adjudicación del contrato, so riesgo de perder la subvención ofrecida, por lo cual los intereses municipales (que deben ser servidos por la Corporación Municipal) reclamaban la ejecución de las obras por administración".

Ahora bien, entendía esta Procuraduría que lo que no podía hacer la Corporación es dejar transcurrir el tiempo del plazo otorgado para contratar y cuando se aproxima el final de ese límite temporal contratar la obra por el procedimiento negociado por razones de urgencia.

En el caso examinado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 28-10-1992, en el que no era posible la contratación directa por razón de la cuantía (art. 88.3 Ley 7/1985) se invocaron razones de urgencia que llevaron a excepcionar el sistema de subasta y acudir al

PROCURADOR DEL COMÚN

concierto directo, pero el Tribunal entendió que no habían existido tales circunstancias de urgencia, ya que “la urgencia meramente subjetiva, causada por el retraso hasta el año 1989 de una ejecución ya prevista desde 1986 no permite considerar urgente -en forma objetiva- lo que antes no lo era ya que, de aceptarse tal criterio, podría quedar al arbitrio subjetivo lo que la norma configura como necesidad apremiante o circunstancia imprevisible, con la posibilidad de alterar los procedimientos de selección previstos como garantía del interés público”.

En lo concerniente a los presupuestos formales de contratación por procedimiento negociado por razones de urgencia, la Ley exige en primer lugar que quede justificada en el expediente la imperiosa urgencia y, en segundo lugar, que siempre que fuere factible se consulte previamente a tres empresas capacitadas para la ejecución del contrato, fijando con la seleccionada el precio del mismo.

En caso de no quedar acreditada precisamente en el expediente la imperiosa urgencia la contratación deviene ilegal, así lo afirma la STS 12-5-2000: “... además, el simple hecho de la «urgencia» no basta para que, sin más, quede legitimada una sustitución de un sistema de adjudicación por el de la adjudicación directa, sin el cumplimiento de aquellos requisitos, que no constan cumplimentados, lo que ha de conllevar a la anulación de los mencionados acuerdos, según recogieron ya sentencias de esta Sala como las de 17 de junio y 28 de octubre de 1992)”.

Además de esa consulta al menos a tres empresas es obvio que el contrato se ha de adjudicar a la que mejor oferta presente, de tal manera que si a pesar de consultar a tres empresas luego se adjudica el contrato a quien no ofreció la mejor proposición, dicha contratación resulta inválida. (STS 17-4-1990).

En este caso resultaba que la obra se había adjudicado a la empresa que había presentado la oferta económica más ventajosa, a la que después se le había encargado realizar más obra para evitar el reintegro de una parte de la subvención.

A este respecto se precisó que las obras complementarias deben preverse en un nuevo proyecto al margen del inicial, el cual no se modifica, dando lugar a un contrato diferente, sin perjuicio de que en determinados casos pueda adjudicarse directamente al mismo contratista.

Las obras complementarias no están por tanto previstas en el proyecto principal, siendo objeto de un proyecto distinto, jugando en la distinción un papel de primer orden los informes técnicos y debiendo analizarse caso por caso, pero sólo las obras complementarias que sean necesarias pueden ser objeto de negociación con el contratista de la principal.

El art. 141 d) del TRLCAP establece la posibilidad de confiar las obras accesorias o complementarias al adjudicatario de la obra principal, pero para ello es preciso que concurren

PROCURADOR DEL COMÚN

unos requisitos que el propio precepto establece; las obras que no cumplan estos requisitos han de ser objeto de un contrato independiente.

Cuando se trate de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas y su ejecución se confíe al contratista de la obra principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato primitivo o que, en su caso, fuesen fijados contradictoriamente, deberán concurrir los siguientes requisitos respecto del contrato principal:

1. Que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar inconvenientes mayores a la Administración o que, aunque se puedan separar de la ejecución de dicho contrato, sean estrictamente necesarias para su ejecución.

2. Que las obras complementarias a ejecutar definidas en el correspondiente proyecto estén formadas, al menos, en un 50 por 100 del presupuesto, por unidades de obra del contrato principal.

3. Que el importe acumulado de las obras complementarias no supere el 20 por 100 del precio primitivo del contrato.

Estos trabajos accesorios o complementarios constituyen una institución similar a la modificación del contrato, pero a diferencia de los modificados normales de un contrato preexistente, en primer lugar, no existe la posibilidad de utilizarlos separadamente de las obras anteriores, sino que tienen con ellas una vinculación técnica o económica que hacen imposible su separación, en segundo término, han de ser necesarios en relación con el proyecto inicial y, finalmente, su adjudicación y ejecución separada e independiente de las obras o trabajos iniciales causaría dificultades (Dictámenes del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 1983, 24 de julio de 1985 y 2 de abril de 1992).

En el caso examinado en este expediente, del informe que se había remitido por el Ayuntamiento de Frómista se deducía que el encargo de obras accesorias al adjudicatario no había obedecido a su consideración de obras necesarias respecto del proyecto inicial, ni su necesidad se había originado por la aparición de circunstancias imprevistas de carácter técnico, sino que tenía por objeto la finalidad de evitar el retorno de una parte de los fondos al ente provincial.

Se consideró, según lo expuesto, que hubiera sido más correcto haber iniciado el procedimiento de devolución de la parte de la subvención no invertida en la financiación de la obra.

Sin perjuicio de esa infracción de las formalidades administrativas, subsistiría el derecho del contratista al cobro de la cantidad correspondiente a la obra realmente ejecutada,

PROCURADOR DEL COMÚN

pues admitir lo contrario supondría un enriquecimiento injusto de la administración, como reiteradamente tiene declarado nuestro Tribunal Supremo.

No obstante haberse realizado las obras en interés del municipio, debía tenerse en cuenta la observancia rigurosa de las formalidades legales, razones que llevaron a esta Procuraduría a formular la siguiente resolución:

“Que en lo sucesivo se tengan en cuenta las normas legales expuestas sobre contratación administrativa que posibilitan la aplicación del procedimiento negociado por razones de urgencia y la adjudicación de obras complementarias al contratista de la obra principal”.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Frómista.

1.4.3. Acreditación por los contratistas del requisito relativo al cumplimiento de las obligaciones tributarias

El autor de la queja **Q/1895/03** denunciaba la adjudicación definitiva de algunos contratos con carácter previo a la presentación de toda la documentación acreditativa de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los contratistas, circunstancia ésta que se había producido en algunos de los contratos suscritos por el Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra (Soria).

En respuesta a la solicitud de información que se dirigió a ese Ayuntamiento con motivo de la admisión a trámite de la queja se remitió a esta Procuraduría una copia de los expedientes sobre los que versaba la reclamación, de cuyo examen se desprendía que efectivamente la adjudicación había sido aprobada por el pleno antes de haberse completado la presentación de documentación por los adjudicatarios.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto en su primitiva como en su actual redacción, establece como causa de prohibición de contratar en su art. 20 f) la circunstancia de no hallarse las empresas al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El art. 80.2, letra e), de la redacción primitiva de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas exigía a todos los licitadores que acompañasen a su proposición los documentos que acreditasen hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, vino a dar nueva redacción al art. 80 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hoy incorporado como art. 79 del Texto refundido aprobado mediante RDLeg 2/2000, de 16 de junio, sustituyendo la necesidad de que todos los licitadores acompañasen a su proposición los documentos acreditativos del

PROCURADOR DEL COMÚN

cumplimiento de las obligaciones tributarias por una declaración responsable, disponiendo que la justificación acreditativa de tal requisito -hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias- debe exigirse antes de la adjudicación a los que vayan a ser adjudicatarios del contrato, a cuyo efecto se les concederá un plazo máximo de cinco días hábiles (art. 79.2, letra b).

La cuestión fundamental que se planteaba en el presente expediente, consistía en determinar la fecha a la que había de referirse la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece una serie de requisitos y prohibiciones para contratar con las Administraciones Públicas, que claramente vienen referidos al momento de la adjudicación o celebración del contrato, entre los que figura -art. 20 letra f)- hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes.

Este requisito negativo o prohibición de contratar está referido al momento de la adjudicación del contrato pues así lo demuestra tanto el encabezamiento del propio art. 20 de la Ley -en ningún caso podrán contratar con la Administración-, como el art. 22, al declarar nulas de pleno derecho las adjudicaciones a favor de personas que se hallen comprendidas en alguno de los supuestos del art. 20 y, por tanto, en el de la letra f).

El principio básico sentado de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social en el momento de la adjudicación o celebración del contrato ha de completarse con el examen de las normas que a la acreditación de este requisito dedican tanto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 79) como su Reglamento General de 12 de octubre de 2001.

El art. 16.3 del Reglamento fija un período de validez de las certificaciones de seis meses, por tanto, si en el indicado período está comprendida la fecha de adjudicación del contrato no será posible requerir al interesado para que aporte certificación de fecha más próxima a la del acto de adjudicación.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la acreditación del requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social ha de venir referida a la fecha de adjudicación o celebración del contrato o, lo que es más exacto, a una fecha inmediata anterior a la adjudicación, teniendo en consideración que la doctrina y la jurisprudencia coinciden en señalar que estos plazos son fundamentalmente para garantía del licitador y que su incumplimiento sólo supone una irregularidad no invalidante.

PROCURADOR DEL COMÚN

Sentado esto debe determinarse si, de acuerdo con lo establecido en el art. 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debe considerarse subsanable cualquier omisión o error en la documentación administrativa a que se refiere el art. 79.2 de dicha Ley, incluso la omisión global de la documentación administrativa.

Conforme a lo indicado y con arreglo al art. 81.2 del Reglamento habrá omisiones o defectos subsanables e insubsanables, por lo que no todo error será subsanable, lo que dependerá de su naturaleza.

La cuestión relativa a que el cumplimiento del art. 79 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pueda ser eludido por la vía del art. 81.2 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha sido abordada por la Junta Consultiva de Contratación para sentar una conclusión negativa en los informes de 10 de noviembre de 1997 (expedientes 37/97 y 44/97) y de 11 de abril de 2000 (expediente 6/00), basándose en el mayor rango de los preceptos legales sobre los reglamentarios.

Como resumen de su doctrina puede concluirse que la terminología del art. 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no ha supuesto alteración en la regulación anterior de la subsanación de errores, omisiones o defectos, de la documentación presentada, salvo la acentuación de su carácter preceptivo, sin que, por la vía del art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pueda eludirse el cumplimiento del art. 79 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La Junta consultiva de contratación ha sostenido también que la expresión “defectos u omisiones subsanables”, utiliza la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados que, por tanto, no puede ser sustituida, a nivel interpretativo, por una enumeración exhaustiva de los posibles errores, defectos u omisiones que se pueden apreciar, añadiéndose que “en este sentido sólo pueden sentarse criterios generales que sirvan para considerar como subsanable el defecto cuando no afecte al cumplimiento del requisito en sí, sino a su acreditación”. En este extremo hay que remitirse a informes anteriores de esta Junta que, aunque referidos al art. 101 del Reglamento General de Contratación del Estado, son perfectamente trasladables al art. 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (informes de 8 de octubre de 1996, 14 de julio y 10 de noviembre de 1997, 30 de junio de 1999 y 11 de abril de 2000 – expedientes 56/96, 26/97, 37/97, 44/97, 22/99 y 6/00).

En los casos a los que se refería esta reclamación la documentación se había completado después de la adjudicación, aunque parecía que los requisitos concurrían a la fecha de la misma, por lo que el defecto se habría subsanado, pese a lo cual se consideró oportuno formular al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra la siguiente resolución:

PROCURADOR DEL COMÚN

“Que se extreme el cumplimiento del art. 79 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, conforme al cual los licitadores deben efectuar la justificación acreditativa del requisito de hallarse al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias a los que vayan a ser adjudicatarios del contrato antes de la adjudicación, a cuyo efecto se les concederá un plazo máximo de cinco días hábiles, sin que pueda eludirse su cumplimiento por la vía de subsanación de defectos”.

El Ayuntamiento manifestó su postura favorable a aceptar la resolución, lo que determinó el archivo del expediente.

1.5. Participación ciudadana**1.5.1. Cuestiones de procedimiento**

A lo largo de este ejercicio se han seguido recibiendo reclamaciones sobre la ausencia de respuesta de los ayuntamientos a las solicitudes o escritos presentados por los ciudadanos, por lo que se ha vuelto a recordar el deber que pesa sobre la administración local de resolver en todo caso las peticiones que le dirijan los administrados.

En ocasiones incurren los solicitantes en un error a la hora de determinar el órgano competente para resolver el asunto que plantean, como ocurría en el expediente registrado con la referencia **Q/1606/03**. El interesado continuaba esperando una notificación del Ayuntamiento de Rucandio (Burgos) porque había dirigido dos escritos al mismo, aunque conocía la resolución dictada por el órgano competente, la Junta de Castilla y León, Servicio Territorial de Medio Ambiente, a quien le habían sido remitidos ambos escritos.

Ante los supuestos de error del administrado sobre el órgano competente para resolver la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992 también ha adoptado sus previsiones, imponiendo al órgano administrativo que se considera incompetente para resolver un asunto la remisión de actuaciones al que considere competente siempre que se trate de organismos pertenecientes a la misma administración pública, en caso contrario, debe dictar la resolución correspondiente declarando su incompetencia.

De la aplicación de la norma anterior resultaba que, por tratarse de una reclamación relativa a la inclusión de unas fincas en un coto de caza, la administración municipal independiente de la autonómica, debía haber dictado la correspondiente resolución declarando su incompetencia y como tal resolución debía haber sido notificada al interesado. En lugar de ello se había procedido a su remisión que, por otro lado, no había sido comunicada al reclamante.

PROCURADOR DEL COMÚN

Para evitar este tipo de confusiones en actuaciones sucesivas se indicó al Ayuntamiento de Rucandio la conveniencia de proceder conforme a las normas expuestas, aunque después no manifestó su postura frente a dicha resolución.

1.5.2. Uso de los locales cedidos a las asociaciones

El expediente **Q/1044/04** se inició con la recepción de un escrito de queja en el que manifestaban los reclamantes su disconformidad frente a la negativa del Ayuntamiento de Pozaldez (Valladolid) a autorizar la celebración de unos actos festivos en conmemoración del centenario de la fiesta del árbol, denegación que se había basado en la participación de una persona en los actos programados.

Si bien en la respuesta que remitió el Ayuntamiento se indicaba que contaban con la autorización, de la documentación que se adjuntaba se desprendía que se condicionaba aquella a un cambio en la programación, para evitar la participación de uno de los intervinientes.

Los reclamantes señalaban que se había constituido una comisión para organizar el acto cultural de la que formaban parte dos concejales en representación del propio Ayuntamiento, entre otros colectivos y particulares y que el programa había sido aprobado por unanimidad con la presencia de la representación municipal.

Respecto de la cesión de uso de locales municipales a las asociaciones, el art. 233 del RD 2568/198628, de noviembre, Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Entidades Locales (ROF), prevé que dichas asociaciones puedan acceder al uso de los medios públicos municipales, especialmente a los locales, advirtiéndole que en estos casos serán responsables del trato dado a sus instalaciones.

Sin embargo la condición impuesta a la asociación se refería a la participación de una persona, participación que ya se había aprobado en el programa del acto, por lo que esta medida no parecía congruente con lo dispuesto por el citado art. 233 ROF sobre la responsabilidad de los usuarios (asociaciones) del trato que den a los locales e instalaciones que les son cedidas por el Ayuntamiento.

No cuestionaba esta Procuraduría el contenido de un programa de un acto cultural, cuestión que carecía de contenido jurídico, razón por la cual, una vez aprobado el programa con el asentimiento de la representación municipal, tampoco debía tenerse en cuenta a la hora de autorizar el uso de un local municipal.

Por este motivo se indicó al Ayuntamiento de Pozaldez que se permitiera la celebración del acto cultural previsto, sin subordinar la autorización a la modificación del contenido del programa, una vez que éste había sido aprobado con el consentimiento además de la representación del Ayuntamiento. La resolución fue aceptada.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.5.3. Entrega de copia de documentación a los vecinos

La falta de entrega a un vecino de la copia de un acta del pleno del Ayuntamiento de Sebúlcor (Segovia) dio lugar a la queja **Q/1975/03**; la copia solicitada se refería a una sesión en la que se había abordado la presunta ocupación de un camino.

El art. 18.1.e) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local proclama el derecho de los vecinos a ser informados en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 CE, y en los arts. 69.1 y 70, apartados 1 y 3, del mismo Cuerpo legal; 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. 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dispone que las sesiones del pleno de las Corporaciones locales son públicas, en concordancia con ello, el mismo precepto reconoce a todos los ciudadanos el derecho a obtener copias y 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 de este derecho deberá verificarse mediante resolución motivada.

Dicho precepto se reitera en el art. 207 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF): Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades ocales y de sus antecedentes.

Como consecuencia de ello, si se predica legalmente el carácter público de las sesiones plenarias, no existe obstáculo alguno para que los vecinos, en su condición de tales, puedan obtener copia simple informativa del acta de la sesión.

Este derecho de acceso a los documentos que tengan carácter público se reconoce sin especiales exigencias de legitimación, así el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no limita a los interesados el acceso a los archivos y registros públicos, salvo que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, o concurren otras circunstancias específicas que no se daban en este supuesto.

Al contrario, la normativa expuesta posibilita la obtención de copias de las sesiones, las cuales, siendo públicas, no tiene sentido que los acuerdos que en ellas se adopten no se faciliten a los vecinos.

En consecuencia se formuló al Ayuntamiento de Sebúlcor una resolución para que en el futuro se tuvieran en cuenta los criterios legales expuestos para facilitar a los vecinos que lo

PROCURADOR DEL COMÚN

solicitaran la copia de las sesiones plenarias que reclamaran, habida cuenta de que en este caso ya se había conseguido la copia por el solicitante.

El Ayuntamiento no comunicó su postura ante dicha resolución.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**2.1. Bienes Municipales**

El régimen jurídico protector del patrimonio de los entes locales- bienes demaniales, comunales y patrimoniales- se asienta sobre el principio de autotutela administrativa, conforme al cual corresponde a las entidades locales en su calidad de administración pública el ejercicio de acciones dirigidas a la defensa de su patrimonio.

Esta defensa se lleva a cabo por medio de unas técnicas o reglas especiales que son manifestación del citado principio de autotutela, sirviendo para garantizar la defensa de su patrimonio.

La Administración está capacitada para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, estando exenta de la necesidad común a los demás sujetos de recabar la tutela judicial, es más no solo tiene el derecho de defender sus bienes, sino que, en realidad, tienen la obligación de ejercitar tal defensa.

La actuación del Procurador del Común se ha centrado en la vigilancia y control de las entidades locales para que éstas actúen una vez se recibe una denuncia de que existe una posible usurpación de terreno público o tienen conocimiento de estos hechos por cualquier otro medio, usando los mecanismos legalmente establecidos.

2.1.1. Bienes de dominio público

En la queja número **Q/787/04**, un vecino de la localidad de San Martí de Valvení (Valladolid) denunciaba la presunta ocupación de suelo público, debido al derribo y nueva construcción de una vivienda. Tal ocupación provoca el estrechamiento de la calle impidiendo el paso a determinados vehículos y afectando de forma considerable la vida diaria de los habitantes de la zona.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, el mismo nos hace saber las actuaciones llevadas a cabo desde el año 2000, llegándose a efectuar un deslinde con la asistencia técnica del SAM, a raíz de las primeras denuncias, efectuándose al respecto un informe sobre petición de licencia de obras, valoración de parcelas para permutas, apeo o marcado de alineaciones oficiales e informe sobre posible invasión de suelo público. Por ello, la construcción del inmueble del número 6 de la C/ Cristo se ha llevado a cabo siguiendo las indicaciones del SAM y, sobre todo, del resultado del deslinde ejecutado, por lo que ha de inferirse que no existe una ocupación

PROCURADOR DEL COMÚN

ilegal por parte de la construcción del nº 6.

Esta Institución se dirige a la Diputación Provincial de Valladolid la cual, tras girar visita de inspección a dicha calle, nos hace saber:

“Que se han ejecutado obras en ambas parcelas que forman el estrechamiento de la calle, desconociéndose si las actuales alineaciones coinciden con las anteriores de cada una de las dos parcelas. Dada la escala y la poca resolución del plano de Delimitación de Suelo Urbano en el que se fijan las alineaciones oficiales no es posible determinar éstas con la precisión requerida por algunos habitantes del municipio, si bien la base en que se fundamentan las opiniones de algunos residentes es poco técnica al argumentar que antiguamente por la calle del Cristo pasaban tractores con remolque, y hoy en día eso no es posible. Se desconoce si el Ayuntamiento ha solicitado informes con respecto a la alineación de la parcela situada en el número 3, la cual puede haber cometido una infracción urbanística al realizar obras sin ajustarse a las alineaciones oficiales”.

A la vista de lo expuesto y, una vez analizada la documentación que figura en las dependencias de esta Procuraduría, el problema se centra principalmente en la construcción del nº 3 de la C/ El Cristo, con independencia de que, aunque la construcción del nº 6 no usurpa terreno de dominio público (o al menos no consta) y ha respetado la alineación marcada en su día, produce un importante estrechamiento de la vía.

Debe tenerse en cuenta que toda licencia urbanística es un acto administrativo de autorización, cuyo objeto y finalidad es comprobar si la actuación proyectada por el interesado se ajusta a las exigencias del interés público urbanístico, previstas y reguladas en la legislación vigente. Es, pues, la licencia urbanística un acto reglado, por lo que se deberá conceder o denegar la licencia, necesariamente, según que la acción o actividad pretendida se ajuste o no a la ordenación aplicable, que en todo caso es la vigente al tiempo de dictarse la resolución procedente, si ésta se dicta dentro del plazo previsto legalmente. Este carácter reglado de las licencias urbanísticas municipales determina que no se puedan crear alineaciones o retranqueos al margen de lo establecido en la concreta planificación urbanística aplicable al caso.

Por todo ello se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Se proceda a la comprobación de que la construcción situada en el número 3 de la calle del Cristo dispone de la correspondiente licencia municipal y de que la misma se ajusta a las alineaciones oficiales recabando para ello los informes técnicos que resulten necesarios.

Proceder, en su caso, a la incoación de los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores”.

PROCURADOR DEL COMÚN

El Ayuntamiento de San Martín de Valvení contestó que no estimaba oportuno aceptar las indicaciones realizadas.

2.1.2 Bienes Patrimoniales**2.1.2.1. Recuperación de oficio**

En el expediente de queja que se tramitó ante esta Procuraduría con el número **Q/1258/04**, se hacía alusión a la ocupación indebida de bienes propiedad de la Junta Vecinal por parte de una serie de vecinos de la localidad de Naredo de Fenar (León) sin que por parte de aquella se hayan adoptado medidas al respecto.

Tras la correspondiente petición de información, la Junta Vecinal informa a esta Procuraduría que:

“Es cierto que en la localidad de Naredo de Fenar se han ocupado por parte de una serie de vecinos terrenos comunales de la Junta Vecinal, estándose tramitando en la actualidad dos expedientes para recuperar los mismos, estando pendientes de tramitarse por falta de medios el resto de los expedientes, siendo voluntad de la Junta Vecinal solucionar el mencionado problema de la manera más beneficiosa para el común de los vecinos”.

A la vista de la información obtenida, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Junta Vecinal de Naredo de Fenar.

Las corporaciones locales deben llevar a cabo todas las actuaciones precisas para la defensa de sus bienes. En concreto, el art. 68 LBRL dispone que “las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos”, ejercitando para ello las prerrogativas administrativas de las que es titular.

El art. 82 a) LBRL señala 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 bienes de dominio público”. En el mismo sentido se pronuncia el art. 51.1 d) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León –Ley 1/98, de 4 de junio según el cual “para el ejercicio de sus competencias propias las entidades locales menores ostentarán la potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes”.

Por lo tanto, la potestad de recuperación tiene una evidente naturaleza privilegiada, siendo manifestación de la potestad de autotutela. Esta acción recuperatoria se dirige a mantener el uso y goce pacífico del bien evitando las usurpaciones de quien no es poseedor. El *ius possessionis*, que la administración se atribuye, se materializa con la destrucción de las

PROCURADOR DEL COMÚN

usurpaciones.

Con base en la jurisprudencia -STS 5 de febrero de 1991- para que esta potestad de recuperación proceda han de concurrir, entre otros, los siguientes requisitos:

1. Que los bienes previamente identificados sean de pertenencia de la corporación cualquiera que sea su naturaleza jurídica.
2. Que sean indebidamente poseídos por los particulares, lo que supone que antes se hallasen en posesión de la entidad, hecho que deberá acreditarse.
3. Que exista previo acuerdo corporativo sobre la base documental que acredite la posesión.
4. Que exista completa identidad entre lo poseído y lo usurpado.
5. Acreditar la naturaleza demanial y su afección al uso público del bien que se pretende recuperar y la obstaculización de su uso por la persona contra la que se ejerce la potestad.

El carácter privilegiado de esta facultad exige una prueba suficiente, plena y acabada de los requisitos que habilitan esta acción. Se exige una perfecta demostración de la posesión por la administración y que el uso ha sido obstaculizado por el administrado contra quien se dirige la acción municipal. No obstante, reciente jurisprudencia ha mitigado esta exigencia de prueba indubitada. La STS de 16 de diciembre de 1985 afirma que "la administración no tiene que probar de modo riguroso y absoluto su dominio público o patrimonial, sino que le basta acreditar con las pruebas precisas la situación objetiva del hecho de la detentación".

La Junta Vecinal de Naredo de Fenar señala en el acuerdo adoptado el 18 de julio de 2005 que:

"Una parte de los terrenos usurpados por los vecinos denunciados, si bien son comunales, no tienen un valor aparente para la Junta Vecinal en cuanto no son susceptibles de ser aprovechados por el común de los vecinos, y su ocupación no causa perjuicio de ningún tipo al resto de los vecinos".

Al respecto cabe señalar que el expediente de recuperación, necesario y de obligada tramitación, puede iniciarse por denuncia o de oficio, no debiendo olvidarse que es un deber y obligación de la entidad local la defensa de sus bienes. Ante una usurpación no existe margen para la discrecionalidad, por lo que el inicio del expediente de recuperación es obligado -STS de 6 de junio 1990-.

Por otro lado, el art. 44 REBEL hace referencia, junto a la potestad de recuperación de oficio, a la de investigación, cuyo objeto es averiguar la situación de aquellos bienes cuya

PROCURADOR DEL COMÚN

titularidad no consta pero existen indicios de que pudieran corresponder a la entidad local. Según señala la doctrina, esta mal llamada potestad constituye el trámite o presupuesto previo a la potestad de recuperación de oficio que lógicamente conlleva y precisa de la práctica de diligencias y averiguaciones previas. Constituye, en definitiva, un correlato del deber que le viene impuesto a la entidad local de defender sus bienes y concretar cuáles son.

En virtud de lo expuesto, se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que se de cumplimiento a lo acordado por el Pleno de la Junta Vecinal en sesión celebrada el día 18 de julio de 2005, de manera que una vez emitido el correspondiente informe técnico, con la mayor brevedad posible, se inicien los procedimientos de recuperación de oficio que procedan”.

La Junta Vecinal de Naredo de Fenar rechazó la resolución formulada.

2.1.2.2. Expediente de deslinde

Por deslinde administrativo se entiende la institución administrativa que, mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas, declara los límites entre los bienes de la administración y de los particulares.

El deslinde administrativo se configura como una prerrogativa de la administración en virtud de la cual puede ésta, sin necesidad de acudir al órgano judicial, proceder a delimitar el ámbito territorial de sus bienes, siempre a través del correspondiente procedimiento, que culmina con un acto administrativo, sin que a través del deslinde puedan resolverse cuestiones de propiedad, alcanzando sus efectos, únicamente, a declarar provisionalmente la posesión de hecho de la finca delimitada, según dispone el art. 57 del RBEL.

En el expediente de queja registrado con el número **Q/1416/04**, el reclamante expone que, con fecha de registro de entrada 31 de marzo de 2004, presentó escrito ante el Ayuntamiento de Remondo (Segovia) interesando la incoación de un expediente de deslinde, en relación con una finca de su propiedad lindante al norte con la Casa de los Maestros, sin que, por parte de la Corporación, se haya dado curso a dicha solicitud.

Pues bien, salvo otra documentación obrante en el presente expediente de la que se pudieran extraer conclusiones diferentes, resulta que el Ayuntamiento ha obviado en su totalidad lo establecido al efecto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el art. 4.1 de la LBRL contempla el deslinde como una de las potestades de que gozan las entidades locales.

El concepto formal de deslinde nos lo da el propio Reglamento de Bienes, en lo

PROCURADOR DEL COMÚN

sucesivo REBEL, en su art. 57.1: “El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas”.

El concepto material de deslinde lo encontramos en el párrafo 2 del mismo art. 57: “Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieren y declaran provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma”.

El art. 56 REBEL señala en su apartado 2º que “Los dueños de los terrenos colindantes con fincas pertenecientes a las Entidades locales o que estuvieren enclavadas dentro de aquellas podrán reclamar su deslinde”.

Hemos de recordar que el deslinde es el derecho de todo propietario a delimitar sus propiedades mediante signos visibles, siempre que los límites aparecieran imprecisos o existan indicios de usurpación.

El deslinde entre fincas es un derecho que tienen tanto los particulares como la administración. Los primeros disponen al efecto de dos vías: una la administrativa, cuando entre los bienes a deslindar se encuentran algunos de titularidad de la administración, otra la vía civil, cuando los bienes a deslindar son exclusivamente de titularidad de los particulares.

La STS de 14 de diciembre de 1974 señala que la entidad local ha de proceder por la vía administrativa obligatoriamente cuando un particular pretenda, y así lo solicite, deslindar sus bienes con los de la entidad local, correspondiendo a la propia administración la facultad de efectuar las correspondientes operaciones de deslinde, resolviendo unilateralmente y con exclusividad, sin perjuicio de los recursos procedentes contra las decisiones adoptadas en la materia.

Además añade que, desde un ángulo estrictamente jurídico, procede proclamar que el deslinde de fincas limítrofes constituye un medio de defensa que se otorga por la Ley a todo propietario, para asegurar la inviolabilidad de los confines o límites del objeto de su dominio, constituyendo, en consecuencia, un poder jurídico derivado del derecho de propiedad y concebido como una de las facultades que integran el contenido del dominio, con la finalidad de identificación de la cosa sobre la cual aquél se ejercita.

En consecuencia, procede la operación de deslinde, a petición de cualquiera de los propietarios afectados, siempre que exista una situación de incertidumbre en los confines de dos o más fincas limítrofes, implicando tal operación de deslinde una actividad declamatoria (art. 384 CC).

El escrito que el Ayuntamiento remitió a la solicitante aduce que:

“El Ayuntamiento no se encuentra en condiciones de determinar si los trabajos afectan verdaderamente a la propiedad, circunstancia que sólo se puede determinar

PROCURADOR DEL COMÚN

con la medición oficial de la finca, con los considerables gastos que dicha función supone”.

En este sentido debemos añadir, que según el art. 59 RBEL, de acuerdo a la memoria de deslinde se elaborará un presupuesto de gastos de deslinde, siendo en su caso, estos gastos, a cuenta de los particulares promotores. En este supuesto deberá constar expresamente en el expediente la conformidad de los mismos. Por lo que el argumento esgrimido resulta, a juicio de esta Institución, rechazable.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración local, se proceda a dar curso al expediente de deslinde solicitado mediante escrito de fecha 31 de marzo de 2004 de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y lo expuesto en la presente Resolución o, en caso contrario, se proceda a la desestimación de lo interesado, de manera motivada, debidamente notificada al afectado”.

El Ayuntamiento de Remondo (Segovia) aceptó nuestra resolución, iniciando el correspondiente expediente de deslinde.

2.1.3. Bienes Comunes

Los patrimonios comunales son bienes que pertenecen a los entes locales y están destinados a su utilización por los habitantes de la población. La determinación de los beneficios de los bienes comunales y las formas de aprovechamiento vecinal constituyen el objeto de las quejas que pasamos a analizar.

En la queja número **Q/620/05**, se hacía alusión a la disconformidad con el acuerdo adoptado por el pleno del Ayuntamiento de Ribas de Campos (Palencia) relativo a la adjudicación de quiñones a un vecino en concreto. Según se indicaba en el escrito de queja dicha persona había presentado la solicitud fuera de plazo. Asimismo, los hechos fueron denunciados mediante escrito de fecha 30 de diciembre de 2004, sin que hasta el momento tuviera respuesta.

Recabada la información precisa y a la vista de la obtenida, se realizó un análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración local, lo que exigía, desde un punto de vista sistemático, la previa diferenciación de dos ámbitos diferenciados, uno material y otro formal.

Por lo que se refiere al ámbito material, de la documentación obrante en los archivos de esta Institución se desprende que las parcelas denominadas quiñones son bienes comunales y, en consecuencia, su reparto debe llevarse a cabo según el régimen propio de estos bienes.

PROCURADOR DEL COMÚN

Dichos bienes están afectados al uso y aprovechamiento vecinal. El ayuntamiento no tiene así facultades normativas sobre los bienes comunales, sino sólo redistribuidoras en el marco del cumplimiento de la función social de los bienes comunales, pues los bienes no son propios del ayuntamiento, sino titularidad de los vecinos.

La titularidad de estos bienes no corresponde a los ayuntamientos como así se desprende del art. 79.2 de la LBRL: "los bienes de las entidades locales son de dominio público o patrimoniales", sin incluir los comunales, sin perjuicio de definir su naturaleza como bienes de dominio público y ser inalienables, inembargables e imprescriptibles -STS de 14 de noviembre de 1995-.

En cuanto al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local y el art. 94 RBEL señalan que el aprovechamiento comunal de las parcelas se llevará 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. En efecto, todos los vecinos, por el hecho de serlo, son titulares de un derecho a participar en el aprovechamiento del bien comunal en igualdad de condiciones con el resto de los vecinos, titulares del mismo derecho.

Coherentemente con lo anterior, no procede exigir a los vecinos el abono de una contraprestación económica por el ejercicio efectivo de aquel derecho sino en aquellos casos en que solamente resultara posible como forma de aprovechamiento del bien la adjudicación mediante precio.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 TR de las Disposiciones Vigentes en Materia de Régimen Local y 99 del REBEL, podrá fijarse, en casos excepcionales y previo acuerdo municipal, una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, con la exclusiva finalidad de compensar los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes.

Por último, y desde un punto de vista formal, relativo a la falta de contestación al recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de adjudicación de quiñones, cabe hacer referencia a una de las obligaciones que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/99, de 13 de enero.

Por lo tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico administrativa

PROCURADOR DEL COMÚN

citada, la administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar resolución expresa, deber que se ha intensificado en la última reforma operada en la normativa reguladora de la actividad de las administraciones públicas.

Desde un punto de vista temporal, el cumplimiento de la obligación señalada por los sujetos públicos debe llevarse a cabo, como no podía ser de otra forma, dentro de unos plazos que al efecto se establecen en el Ordenamiento Jurídico, plazos que, tal y como dispone el art. 47 de la Ley 30/1992, obligan a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

A los efectos que aquí interesan, el plazo dentro del cual las Administraciones públicas deben cumplir con la obligación de resolver los recursos de reposición interpuestos frente a las resoluciones administrativas será de un mes -art. 117 de la Ley 30/1992-.

En la respuesta remitida por el Ayuntamiento de Ribas de Campos (Palencia) se indica que:

“Se le ha contestado materialmente al escrito, pero no se ha hecho entrega a esa persona al no vivir de hecho en Ribas de Campos”.

Como hemos señalado, la administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar la resolución expresa. La notificación consiste en la comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquel. Constituye una garantía tanto para la administración como para los administrados. Para éstos, porque es la manera de conocer exactamente el acto que les afecta y poder reaccionar, en su caso, contra él. Para la administración, porque de la notificación depende la eficacia y también la firmeza del acto si no es recurrido en plazo.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Primero.- Que se proceda a la adjudicación de las referidas parcelas atendiendo al régimen propio de los bienes comunales previsto en los arts. 94 y ss del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, garantizando el derecho de todos los vecinos del término municipal de Ribas del Campo a participar en el aprovechamiento de dichas parcelas.

Segundo.- Que, con la mayor brevedad posible, se notifique al interesado la Resolución del recurso de reposición en la forma prevista en los arts. 58 y 59 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/99, de 13 de enero”.

PROCURADOR DEL COMÚN

A la fecha de cierre de este Informe anual, el Ayuntamiento de Ribas de Campos (Palencia) no había dado respuesta a la resolución formulada por esta Procuraduría.

El reparto de las tierras comunales fue también el objeto de la queja que se tramitó con el número **Q/829/05**, en ella se hacía alusión a la irregular adjudicación de tierras del canon de la Comunidad de Villa y Tierra de Fuentidueña (Segovia). En concreto, y según manifiesta el autor de la queja, la mayoría de las personas que son titulares de la posesión de tierras de canon han dejado de tener su residencia en la localidad o han fallecido, sin embargo el padrón del canon no se ha actualizado. Existen otras fincas que en 1997 fueron adjudicadas a personas que han fallecido y que están siendo disfrutadas por terceros sin adjudicación y, por último, las tierras que excepcionalmente adjudica el alcalde, lo hace sin realizar convocatoria pública.

Tras recabarse la información correspondiente del Ayuntamiento de Cobos de Fuentidueña (Segovia), y recordar al mismo la legislación aplicable, se estimó conveniente formular la siguiente resolución:

“Primero.- Que se proceda a la adjudicación de las referidas fincas atendiendo al régimen propio de los bienes comunales previsto en los arts. 94 y ss del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

Segundo.- Que, en todo caso, se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del Aprovechamiento de las Parcelas propiedad de ese Ayuntamiento, con el fin de garantizar el derecho de todos los vecinos a participar en el aprovechamiento común de las parcelas”.

Esta resolución, fue rechazada por el Ayuntamiento de Cobos de Fuentidueña (Segovia).

2.2. Servicios municipales

La Ley de Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, y la Ley de Régimen Local de Castilla y León, Ley 1/1998, de 4 de julio, establecen la conexión entre las competencias municipales como suministro de agua, alcantarillado, basuras, pavimentación etc. y el derecho de los vecinos al establecimiento del correspondiente servicio público, al constituir una competencia propia de carácter obligatorio.

Los servicios públicos, además, deben prestarse con las notas de regularidad y continuidad e igualdad, como se deriva de las exigencias propias del Estado Social de Derecho, tanto cuando son prestados o gestionados directamente por la administración, como cuando la gestión tiene lugar de forma indirecta.

Numerosas han sido las reclamaciones presentadas ante esta Institución interesando

PROCURADOR DEL COMÚN

la mediación del Procurador del Común ante la carencia de determinados servicios, incluso vitales como el abastecimiento de agua, o ante la insuficiencia, irregularidad o deficiencias de los mismos.

2.2.1. Alumbrado público

Múltiples han sido las quejas planteadas ante esta Institución por un deficiente o inexistente, en algunos casos, servicio de alumbrado público, lo que da idea de las carencias que afrontan aún los ciudadanos en materia de servicios mínimos y esenciales; podemos citar, a modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, las quejas **Q/453/04**, deficiencias en el servicio de alumbrado público en la localidad de Brañoseras (Palencia) y **Q/958/04**, carencia casi total de iluminación en la localidad de Armentia, perteneciente al Ayuntamiento de Condado de Treviño (Burgos). Ambos expedientes finalizaron con resolución, a la que a fecha del cierre no se había dado respuesta por la Administración local. Como síntesis de los problemas que, respecto a este servicio se plantean, señalaremos los siguientes:

En el expediente tramitado ante esta Procuraduría con el número **Q/1499/04** se denunciaba el deficiente servicio de alumbrado público existente en la zona de Eras de Velasco a Camino de la Ermita de la localidad de Fuentes de Valdepero (Palencia), a pesar de que la Corporación acordó estimar la solicitud de colocar un punto de luz en la zona mediante Acuerdo Municipal de fecha 17 de enero de 2003.

Una vez analizada la documentación obrante en la queja resulta indubitable que el servicio de alumbrado público resulta insuficiente en la zona de referencia, así como el hecho de que el Ayuntamiento entiende que no se trata de una cuestión prioritaria, por lo que hasta el momento, a pesar de lo acordado hace dos años, no ha iniciado actuación alguna al objeto de subsanar el problema denunciado.

La Ley de Bases del Régimen Local y la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20, imponen a los municipios el deber de prestar el servicio mínimo de alumbrado público. Asimismo se trata de un derecho ejercitable ante los Tribunales.

Conforme a la referida Ley se 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 adecuadas, los servicios mínimos establecidos en el art. 20, estando obligados, además, a realizar una prestación de dichos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

Por otra parte, el art. 18.1 g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. En este sentido se

PROCURADOR DEL COMÚN

pronuncia la STS de 25 de abril de 1989.

Sin embargo, la prestación de los referidos servicios, en muchos casos, excede de las posibilidades financieras municipales, por lo que tempranamente surgió un sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a ese fin, las cuales se benefician del Régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, así como del Fondo de Cooperación Local de la Junta de Castilla y León.

En efecto, y según el art. 26.3 del LBRL, la asistencia de las diputaciones a los municipios prevista en el art. 36 se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Por otro lado, el art. 36.2 b) de la misma Ley establece que la diputación asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

No se nos escapa, sin embargo, que la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios –aún acogándose la entidad local a las líneas de ayuda a que se ha hecho referencia- implica un coste que el ayuntamiento debe en todo caso soportar y el cual podrá sufragarse en parte mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados -art. 30 LHL-.

De conformidad con el art. 31.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, la base imponible de las contribuciones especiales estará constituida, como máximo, por el 90% del coste que la entidad local soporte por la realización de la obra o por el establecimiento o ampliación del servicio- entendiendo por coste soportado por la entidad local la cuantía resultante de restar a la cifra del coste total el importe de las subvenciones o auxilios que la entidad local obtenga.

Por todo ello, y en base a las facultades conferidas por la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común y por el Estatuto de Castilla y León, se estimó oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se proceda a la adopción de las medidas adecuadas para que la zona que se encuentra sin iluminar disponga de un alumbrado público adecuado y suficiente.

Que, en el caso que se carezca de recursos para ello, se solicite ayuda técnica y financiera a la Administración Provincial, así como a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León o, en última instancia, se financien las obras por la vía de las contribuciones especiales”.

El Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero (Palencia) aceptó en parte nuestra

PROCURADOR DEL COMÚN

resolución, acordando que llevaría a cabo las obras cuando la disponibilidad financiera lo permitiera, si bien no consideraba la posibilidad de imponer contribuciones especiales por entender que existiría un agravio comparativo respecto a las demás obras municipales cuya ejecución no ha dado lugar, desde hace tiempo, a la aprobación de expedientes de imposición y ordenación de contribuciones especiales.

Similar problema se planteaba por un vecino de Arraya de Oca (Burgos) en la queja que se tramitó con el número **Q/389/05**. En dicho expediente se denunciaba el deficiente servicio de alumbrado público en la C/ Mayor de esa localidad, resultando necesaria, según el reclamante, la instalación de un punto de luz para que el alumbrado público pueda considerarse adecuado. La falta de luz ha provocado, según este vecino, robos en las viviendas situadas en dicha calle, lo que acreditó mediante copia de las denuncias presentadas ante la Guardia Civil.

Solicitada información al Ayuntamiento y ante la actitud silente de éste, se interesó la colaboración de la Diputación Provincial de Burgos, que remitió informe a esta Institución confirmando lo planteado en la queja y recomendando la instalación de un punto de luz en dicha calle. En base a este Informe se elaboró la resolución que, con base en la legislación citada anteriormente, recomendaba la instalación del punto de luz solicitado, remitiendo al Ayuntamiento a la ayuda técnica o financiera de la Administración Provincial o de la Junta de Castilla y León, caso de no tener medios económicos suficientes.

A la fecha de cierre de este informe, pese al tiempo transcurrido desde la resolución y los múltiples requerimientos efectuados, el Ayuntamiento de Arraya de Oca (Burgos) no ha contestado a la misma.

2.2.2. Limpieza viaria

En el expediente de queja registrado con el número **Q/156/04** se denunciaba por un vecino de Medina del Campo (Valladolid) el lamentable estado en que se encontraba un terreno situado frente a las viviendas de la Calle Ildefonso Martínez de esa localidad.

Solicitada información al Ayuntamiento, éste nos comunica que dicho terreno no es de titularidad municipal y, por lo tanto, no es su responsabilidad limpiar y mantener en un estado adecuado dicho terreno, siendo a su juicio obligación de los propietarios.

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. La Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/99, de 8 de abril, en su art. 8, da lugar 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,

PROCURADOR DEL COMÚN

salubridad y ornato público y, ello, con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y para el sostenimiento de lo que se ha dado en llamar 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.

En el caso de que los propietarios no ejecuten las obras de conservación por propia iniciativa, deberán ser compelidos a ello por la administración, mediante el ejercicio de uno de los medios de practicar la intervención administrativa en la actividad de los interesados: la orden individual constitutiva de mandato prevista en los arts. 84.1 c) de la LBRL y en el art. 5 c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Así, las órdenes de ejecución se configuran como instrumento que sirve a un fin público, cual es el evitar que del estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos para las personas y las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana.

Ahora bien, cuando la orden no sea cumplida voluntariamente por el administrado, la administración actuante procederá a la iniciación del expediente sancionador, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario para que ejecute la orden efectuada que, de no cumplirse, se llevará a cabo por la administración requirente, con cargo al obligado.

A la vista de lo expuesto, esta Procuraduría valoró la conveniencia de remitir la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Ayuntamiento, con carácter previo, se efectúen las diligencias indagatorias oportunas al objeto de averiguar quien o quienes son los propietarios de la franja de terreno objeto de debate y, una vez determinado, se requiera a los propietarios para que procedan a cumplir lo requerido desde esa Corporación con la finalidad de mantener el terreno en las debidas condiciones de salubridad y ornato público”.

El Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid), después de múltiples requerimientos, no ha contestado a nuestra resolución, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente número **Q/911/04** se denunciaba la poca frecuencia del servicio de limpieza viaria en la localidad de Gomeznarro perteneciente, igualmente, al municipio de Medina del Campo.

PROCURADOR DEL COMÚN

El servicio de limpieza viaria conforme a la LBRL -art. 26.1 a)- es un servicio público mínimo. El art. 20.1 m) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León atribuye a los municipios de esta Comunidad Autónoma competencia en servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

Tanto el art. 18.1 g) de LBRL como el art. 20 LRL Castilla y León establecen como derecho de los vecinos la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, caso de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Se 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 adecuadas, los servicios mínimos que establece la LBRL, estando obligados respecto a sus vecinos a realizar una prestación en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

En el caso analizado en el expediente de queja el servicio parece que se viene prestando, pero no con la calidad y regularidad que sería deseable. El Ayuntamiento tiene cedido el servicio a una empresa privada, pero ello no le exime de su obligación de garantizar unos niveles de prestación del servicio concretos, máxime cuando se trata de servicios públicos mínimos, susceptibles de ser exigidos judicialmente por los ciudadanos.

Por todo ello se valoró la conveniencia de efectuar la siguiente resolución:

“Que, por parte de la Corporación Municipal, se articulen los mecanismos legalmente establecidos para que se preste en el barrio de Gomeznarro un servicio de limpieza viaria adecuado a las necesidades de la población, manteniéndose una mayor frecuencia en el servicio y comprobándose por dicha Corporación el cumplimiento por parte de la empresa del contrato establecido, haciendo uso, caso de ser necesario, de los medios y ayudas de que dispone, de conformidad con lo establecido en la presente resolución”.

A la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no había contestado a nuestra resolución.

2.2.3. Abastecimiento de agua potable

Muchas han sido las quejas planteadas ante esta Institución por un deficiente servicio de abastecimiento de agua, falta de presión, no potabilidad, etc.; también en relación con los gastos de las acometidas y las reparaciones de las mismas.

En la queja número **Q/1766/04** plantea un vecino de Cañizar de Argaño (Burgos) los problemas derivados de una deficiente prestación del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en la C/ El Paramillo de dicha localidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

En la contestación a la petición de información realizada, la Junta Vecinal hace alusión a que no existen cortes de agua, sino que dada la afluencia de vecinos los fines de semana, la capacidad del depósito se ve mermada, a lo que se debe añadir que existió una fuga de agua en la red general, fuga que fue reparada en cuanto se detectó.

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, un servicio público obligatorio, con la peculiaridad de que al tratarse del abastecimiento de agua potable alcanza la categoría de asistencia vital, servicio 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 por razón de la poca capacidad del depósito para atender a las situaciones de máxima población en un municipio, como parece ser el supuesto analizado a la vista de la información que nos han remitido.

El art. 21 de la LRL 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 el que residan.

Tanto la LRL de Castilla y León, art. 21.4, como la LBRL, art. 26.3, señalan que la asistencia de las diputaciones provinciales a los municipios se debe dirigir preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Además, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, anualmente convoca ayudas destinadas a la financiación de infraestructuras y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios -art. 2 del Decreto 53/2002, Regulador del Fondo de Cooperación Local-.

Ante los datos aportados, se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Entidad Local se proceda a valorar la adopción de las medidas pertinentes para ampliar el depósito que abastece de agua potable a su localidad, de manera que se garantice, en circunstancias de incrementos estacionales de población, la igualdad y regularidad en dicho suministro.

Que, en el supuesto de carecer de medios materiales y personales para ello, solicite la asistencia oportuna de la Diputación Provincial de Burgos y/o de la Junta de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local”.

A la fecha de cierre de este informe la Junta Vecinal de Cañizar de Argañó (Burgos) no había dado respuesta a nuestra resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

Una cuestión similar se planteó en la queja **Q/1984/04**. En dicho expediente un vecino de Casas del Puerto (Ávila) denunciaba que, como consecuencia de la falta de presión de agua en su vivienda, no podía atender al suministro de los electrodomésticos tales como calefacción, lavadora, ducha, grifos, etc.

Tras comprobar que la presión a la entrada del contador asciende a 1 Kg. de presión, resulta evidente que es deficiente, por lo que se consideró necesario recordar a ese Consistorio que existen unas Normas Básicas para Instalaciones Interiores de Agua, recogidas en la Orden del Ministerio de Industria, de 9 de diciembre de 1975, que, en este caso y, en cuanto a los caudales mínimos, no se cumplen.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración, se proceda, de conformidad con la normativa expuesta, para que el servicio del agua destinada al consumo humano en el inmueble objeto de debate se ajuste a los parámetros contenidos en la normativa expuesta.

Que, en el caso que no resulte viable económicamente la instalación de grupos de presión, se acoja a las líneas de ayuda al efecto establecidas, tanto por la Diputación Provincial de Ávila (Planes Provinciales de Obras y Servicios) como por la Comunidad Autónoma (Fondo de Cooperación Local)”.

El Ayuntamiento de Casas del Puerto (Ávila) no contestó a nuestra resolución, pese a haber reiterado a dicha Administración la necesidad de conocer su postura, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1700/03** se planteaba la disconformidad de una Comunidad de propietarios de Soria con el hecho de tener que asumir los gastos derivados de la acometida de abastecimiento de agua al inmueble.

Del informe solicitado y remitido por el Ayuntamiento de Soria se constata que se produjo una avería en la acometida del inmueble a la red de abastecimiento de agua girándose factura por importe de 1.352,80 € en concepto de reparación a la Comunidad de propietarios en base al art. 30 de la Ordenanza Municipal sobre Suministro de Agua. No se dio una respuesta escrita a la reclamación presentada al efecto por la Comunidad afectada.

La cuestión principal planteada en el expediente de queja radica en determinar quién debe asumir los gastos derivados de las obras de reparación de la acometida del inmueble a la red general de abastecimiento.

La imposición a los municipios por la LBRL y la LRL de Castilla y León de la prestación del servicio de suministro de agua potable, genera, correlativamente, el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en

PROCURADOR DEL COMÚN

el caso de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18.1 g).

Para determinar quién debe asumir los gastos derivados de las obras de acometida, hemos de estar a lo establecido en las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de Suministro de Agua, las cuales son de obligada aplicación en todas las nuevas instalaciones para prestación del servicio público de suministro de agua -art. 1 de la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975-.

De conformidad con dichas normas, la instalación de la acometida correrá a cuenta del suministrador NB 1.1.1, que en este caso es la Administración.

Sin embargo, la Ordenanza Municipal reguladora del servicio, en su art. 30, señala que "las acometidas para el suministro del agua serán ejecutadas por los peticionarios (...) corriendo dicho peticionario con los gastos de conservación y mantenimiento de las mismas".

A la vista de lo expuesto, , se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

"Considerar improcedente el cobro de 1.352,80 € por la reparación de la avería en la acometida del inmueble sito en la C/ Fuerteventura de esa localidad, a pesar de haber aceptado voluntariamente el presupuesto ofrecido por la empresa Ondagua y abonado el importe de la factura expedida al efecto.

Que se procedan a articular los mecanismos legalmente establecidos en la LBRL al objeto de modificar la Ordenanza que regula el Servicio de Abastecimiento de Aguas respetando el principio de jerarquía normativa y, en concreto, en lo que se refiere a acometidas-art. 30-, deberá ajustarse a la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre 1975.

Que se de una respuesta expresa a la reclamación presentada por la Comunidad de Propietarios de fecha 18 de septiembre de 2003, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/92, de 26 de noviembre de RJAP-PAC, art. 42".

El Ayuntamiento de Soria no aceptó dicha resolución.

2.2.4. Saneamiento y alcantarillado

En la queja número **Q/1451/04** se hacía alusión a los presuntos daños y perjuicios irrogados en el inmueble propiedad del reclamante, sito en la localidad de Torquemada (Palencia), como consecuencia de haberse sobreelevado los niveles de la calle lo que impide que discurran las aguas pluviales por ella, dirigiéndose éstas a la puerta del inmueble y enterrando la canaleta.

En el informe que nos remite el Ayuntamiento reconoce el problema, exponiendo lo que a su juicio son las causas del mismo.

PROCURADOR DEL COMÚN

Las aguas que proceden de la lluvia o de otros vertidos tienen el carácter de públicas desde el momento en que transcurren por las calles, siendo obligación municipal encauzarlas y llevarlas mediante conductos, canalizaciones o colectores públicos. Ello siempre sin ocasionar perjuicios a terceros ni al interés general.

La Ley 1/98, de Régimen Local de Castilla y León, atribuye en su art. 20.1 l) y m) a los municipios de nuestra Comunidad Autónoma competencia en materia de salud pública, sanidad y red de suministro y tratamiento de aguas, servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas y de igualdad entre ellos con independencia del núcleo en que residan.

El Tribunal Supremo considera como causa que origina responsabilidad administrativa los daños causados por las filtraciones y pérdidas procedentes de la conducción de aguas, o por la inadecuada ubicación y funcionamiento del colector, así como también por rotura del mismo - cfr. STS de 26 de noviembre de 1983-.

En definitiva, en el caso analizado resultaba claro que el sistema de evacuación de aguas cuando existen abundantes precipitaciones pluviales resulta insuficiente. Por otro lado, considerando la pequeña sección y escasa pendiente longitudinal, si el caudal que discurre es escaso, al llegar a la canaleta se sedimentan los depósitos en suspensión junto a la puerta del afectado. Lo cierto es que aún desconociendo esta Institución el motivo por el que esto sucede, lo que resulta indudable es que corresponde a ese Ayuntamiento adoptar las medidas correspondientes para resolver el problema.

Por todo ello se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Corporación Local, se adopten las medidas oportunas al objeto de dotar a la calle afectada de una adecuada evacuación de las aguas pluviales al objeto de evitar el problema objeto de debate.

Que procedan de manera eventual a la limpieza y retirada de los depósitos de arena y grava que, con el tiempo y motivado por los efectos meteorológicos del momento, se producen en las puertas del domicilio del afectado.

Que caso de que carezcan de medios técnicos y económicos para ello soliciten la asistencia del SAM de la Diputación de Palencia”.

La citada resolución, no fue aceptada por el Ayuntamiento de Torquemada, (Palencia).

En el expediente de queja tramitado con el número **Q/1733/04** se denunciaba la carencia de servicio de saneamiento en una vivienda sita en la C/ Cruz de la localidad de Villamuera de la Cueva (Palencia).

PROCURADOR DEL COMÚN

En el informe que la Corporación Local nos remitió se reconoce que la casa en cuestión carece de los servicios de agua y desagüe, aduciendo como justificación que el anterior propietario se había negado a dichos servicios.

En el campo del servicio de saneamiento hemos de partir del intento de la LBRL de conjugar, la obligación municipal de prestación de los servicios mínimos con el derecho de los vecinos a exigirla, como así resulta del art. 18.1 g) LBRL.

La Ley de Régimen Local de Castilla y León –Ley 1/98, de 4 de junio es clara al atribuir en su art. 20.1 l) y m) a los municipios de Castilla y León competencia en materia de Salud Pública, Sanidad y Red de Suministro y Tratamiento de Aguas. Servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas, y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en el que residan.

Las viviendas sin conexión a la red de alcantarillado siempre han presentado dificultades importantes para las administraciones locales a la hora de regularizar su situación en relación con las exigencias que se imponen a la generalidad de los usuarios. Los sistemas tradicionales de evacuación de las aguas sucias en pozos negros o similares suelen estar prohibidos en las nuevas Ordenanzas, pero los gastos que hay que afrontar determina que, en muchos casos, el desagüe se efectúe a ellos.

En el caso analizado, sin embargo, no existe problema o dificultad alguna, ya que la calle cuenta con el sistema general de abastecimiento y saneamiento de aguas.

Por ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación local se ejecuten las obras necesarias para que el inmueble del reclamante disponga de conexión a la red general de saneamiento del pueblo, ello sin perjuicio de que solicite, además, el servicio de abastecimiento de agua domiciliaria, en cuyo caso deberá ser atendida la reclamación”.

El Ayuntamiento de Villamuera de Cueva (Palencia) aceptó nuestra resolución.

2.2.5. Acceso a núcleos de población

En las quejas números **Q/914/04** y **Q/1009/04** se plantean por los vecinos las deficiencias existentes en los accesos a núcleos de población, en concreto, a las localidades de Gomeznarro (Valladolid) y Armentia (Burgos).

El servicio de pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1 a) LBRL, un servicio público mínimo y, máxime, si se trata de los accesos a un determinado núcleo de población.

Los arts. 18.1 g) y 20 LRL Castilla y León establecen como derecho de los vecinos

PROCURADOR DEL COMÚN

exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Es cierto, no obstante, que esta clase de obras excede en muchos casos de las posibilidades financieras municipales, razón por la cual se ha creado el sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a tal fin, las cuales se pueden beneficiar del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Los arts. 21.4 LRL Castilla y León y 26.3 LBRL señalan que la asistencia de las diputaciones a los municipios se dirigirá, preferentemente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos.

Asimismo, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en cumplimiento del Decreto que regula el Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, anualmente convoca ayudas destinadas a la financiación de la infraestructura y equipamiento de servicios municipales.

Por último, debe recordarse que parte de la realización de las obras se puede sufragar mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados conforme establecen los arts. 30 y 31 TRLH. En la tramitación del expediente de imposición y ordenación de contribuciones especiales deberán tenerse en cuenta los arts. 28-37 y 15-19 de la Ley de Haciendas Locales.

Las resoluciones dictadas en ambos expedientes se dirijan a recomendar a las Corporaciones locales que utilizaran los mecanismos legalmente establecidos para que se proceda al asfaltado y mantenimiento adecuado del acceso a las localidades de Gomeznarro y Armentia, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que disponen, de conformidad con los términos expuestos en dichas resoluciones.

A la fecha de cierre del presente informe ni el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) ni el de Condado de Treviño (Burgos) habían contestado a las resoluciones formuladas.

2.2.6. Pavimentación de vías públicas

También muchas han sido las quejas presentadas ante esta Institución por la falta de pavimentación de las vías públicas o por el deficiente estado de las mismas. Así las tramitadas con los números **Q/1643/04, Q/1404/04, Q/1015/04, Q/1385/04, Q/2147/04, Q/1445/05, Q/1508/05 y Q/1870/05**, entre otras muchas.

En la queja tramitada con el número **Q/1368/04** se hacía alusión por los reclamantes a que varias calles de la localidad de Sigüero, perteneciente al Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia), se encuentran sin asfaltar.

PROCURADOR DEL COMÚN

En el informe remitido por el Ayuntamiento se señala que, en efecto, esto es así, pero que el Ayuntamiento no dispone de medios económicos para tener todas las vías pavimentadas como sería de su interés.

Desde esta Institución se agradece la buena voluntad que manifiesta en cuanto a la necesidad de asfaltar las calles de la localidad, si bien se alude a la insuficiencia de medios económicos para proceder a dicho asfaltado. En consecuencia, recordamos a la corporación municipal que el servicio de pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1 a) LBRL, un servicio público mínimo.

La Ley 1/98, 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 adecuadas los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, estando obligados además, respecto de sus vecinos, a realizar una prestación de este servicio en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

El art. 21.4 LRL de Castilla y León establece 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 ayuda de la Comunidad Autónoma. El art. 26.3 LBRL también señala que la asistencia de las diputaciones a los municipios prevista en el art. 36 se dirigirá, preferentemente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos.

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por otro lado, convoca anualmente ayudas destinadas a la financiación de la infraestructura y equipamiento de los servicios municipales a través del Fondo de Cooperación Local.

En cualquier caso, la realización de obras o el establecimiento o ampliación de los servicios, aún acogiendo la entidad local a las líneas de ayudas referidas, puede implicar un importante coste que la corporación debe en todo caso soportar y el cual podrá sufragarse, en parte, mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los inmuebles afectados, conforme establecen los arts. 30 y 31 TRLHL.

Respecto a la falta de dotación presupuestaria, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido clara al señalar que la inexistencia de dotación presupuestaria no dispensa a los ayuntamientos de la obligación de prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/85, de 2 de abril.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Corporación Municipal, se articulen los mecanismos legalmente

PROCURADOR DEL COMÚN

establecidos para que se proceda al asfaltado y mantenimiento adecuado de la C/ La Plaza, antigua C/ La Iglesia de la localidad de Sigüero, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con los términos expuestos en la presente resolución”.

El Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia) aceptó esta resolución.

2.2.7. Servicio de recogida y tratamiento de residuos**2.2.7.1. Recogida de residuos**

En la queja registrada con el número **Q/1227/03** se hace referencia a que en la C/ Florián D´Ocampo de la localidad de Zamora se depositan por un Supermercado ubicado en la zona grandes cantidades de residuos sin que hasta la fecha el Ayuntamiento haya tomado medida alguna pese a las múltiples quejas que les han hecho llegar los vecinos.

Solicitado informe al Ayuntamiento de Zamora, éste nos comunica que, según la Patrulla de Medio Ambiente y el Servicio de Limpieza, no existe anomalía en la recogida y limpieza de los contenedores, sin que el Ayuntamiento pueda obligar al supermercado a depositar la basura en uno u otro contenedor.

Respecto a esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el art. 25.2 l) LBRL y el art. 20.1 m) LRL de Castilla y León atribuyen a los ayuntamientos la competencia relativa a los servicios de limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos. Se trata de un servicio público obligatorio para el ayuntamiento y esencial para la Comunidad, cuya prestación pueden exigirla los vecinos, y en lo que aquí nos interesa, para cuya organización y regulación las entidades locales tienen plena potestad. En el ejercicio de esta potestad el Ayuntamiento de Zamora ha aprobado la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana, que contiene completas disposiciones en cuanto a limpieza de las vías públicas, servicio de recogida de basuras domiciliarias, gestión de residuos, infracciones y sanciones, etc.

Ahora bien, no podemos olvidar que unos de los principales responsables y productores de residuos a nivel local son, junto con los bares y restaurantes, los comercios de alimentación, establecimientos respecto de los cuales esta Institución ha venido considerando la necesidad de ejercer un control e inspección más riguroso, exigiéndoles requisitos añadidos con el fin de ocasionar las mínimas molestias posibles a los vecinos colindantes como consecuencia de la liberación de los desperdicios habituales. Tales requisitos pueden ser: la realización del depósito en horas determinadas, sobre todo en épocas estivales, su colocación en recipientes con características concretas y, por supuesto, el cumplimiento del resto de los requisitos exigidos a la generalidad de los ciudadanos, controlando que no se depositen residuos a granel en el contenedor o que no se liberen residuos en forma líquida o susceptible de licuarse (art. 42

PROCURADOR DEL COMÚN

de la Ordenanza de Limpieza de Zamora).

El Ayuntamiento debe intentar cohonestar el interés general con el de los particulares teniendo en cuenta que la colocación de contenedores en determinados lugares puede causar molestias si los elegidos no resultan los adecuados, lo que sería cuestión de corregir; posiblemente existan alternativas a la ubicación de los contenedores o se pueden poner unos especiales para supermercados, más herméticos y con sistemas para impedir olores y vertidos.

A la vista de lo expuesto se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se vigile el cumplimiento escrupuloso de la Ordenanza Municipal de Limpieza Urbana, especialmente en lo que respecta a los establecimientos de alimentación, por el volumen y características particulares de los desperdicios procedentes de los mismos, acordándose la adopción de medidas correctoras concretas, caso de resultar necesarias, y aplicando, en su caso, el régimen sancionador previsto en dicha Ordenanza”.

Un supuesto muy similar se abordaba en la queja número **Q/1706/04**, aunque esta vez se hacía referencia a un restaurante situado en la ciudad de Salamanca. En dicho lugar, según se relataba en la queja, se depositaban grandes cantidades de residuos en deficientes condiciones y fuera de los horarios recogidos en la Ordenanza Municipal sin que el Ayuntamiento haya tomado medida alguna pese a las múltiples quejas recibidas.

En el informe que nos remitió el Ayuntamiento se indica que el Servicio de Medio Ambiente ha girado reiteradas visitas al lugar en cuestión, tanto en horario diurno como nocturno, a fin de vigilar los posibles incumplimientos de la Ordenanza Municipal, sin que se hayan detectado irregularidades superiores a las de cualquiera actividades de ciudadanos del entorno.

Ante tales datos, y con parecida argumentación a la anteriormente referida, se recordó al Ayuntamiento la legislación aplicable, las características especiales de este tipo de establecimientos, instándole a la vigilancia del cumplimiento de la Ordenanza de Gestión de Residuos, con aplicación de las medidas correctoras y las sanciones correspondientes caso de resultar necesario.

A la fecha de cierre de este Informe ni el Ayuntamiento de Zamora ni el de Salamanca han dado respuesta a nuestras resoluciones.

En la queja registrada con el número **Q/1562/03** se hacía referencia al deficiente servicio de recogida de basuras de la Urbanización Siete Fuentes de Parraces III, situada en el término municipal de Marugán (Segovia), dada la insuficiencia de contenedores de vidrio y papel en la zona sobre todo en determinadas épocas del año en las que aumenta la

PROCURADOR DEL COMÚN

concentración de la población.

En el informe que en su día nos remitió el Presidente de la Mancomunidad de Municipios del Zorita (MANZO) nos indica que la empresa que gestiona el servicio de recogida de vidrio y papel, en virtud del Acuerdo suscrito entre el Consorcio Provincial de Medio Ambiente de la Provincia de Segovia y Ecoembalajes España, se queja de la falta de civismo por parte de ciertos vecinos que abandonan los recipientes, vidrios, embalajes, etc. en el suelo estando los contenedores vacíos, cuando es necesaria su inserción en el contenedor correspondiente ya que la retirada se realiza con un camión y una grúa especializada.

El art. 25.2 l) de la LBRL, así como el art. 20.1 m) LRL Castilla y León, atribuye a los ayuntamientos lo relativo a los servicios de limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos.

El art. 44 LBRL, así como los arts. 29 y ss de la LRL Castilla y León, reconocen a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados, de su competencia; siendo que el art. 4.3 LBRL -modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local- señala que corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 del art. 4 LBRL que determinen sus estatutos. En defecto de previsión estatutaria les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad y, de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos -art. 30 LRL Castilla y León-.

En este caso y a la vista del Informe del Consorcio Regional de Residuos, parece que éste ya ha facilitado el número de contenedores suficientes para atender a las necesidades reales, evitando así los problemas derivados del depósito de residuos fuera de los espacios adecuados; no obstante, y al objeto de dar un completo tratamiento al tema, desde esta Institución se instó a que por parte de esa Administración se proceda a la elaboración de un Reglamento de Funcionamiento del Servicio de Recogida de Basuras, caso de que no existiere, para prevenir y poder sancionar los comportamientos incívicos, haciendo especial referencia a la obligatoriedad de depositar los residuos en los contenedores correspondientes, los horarios de recogida, etc., al que se debe dar la mayor difusión posible entre los usuarios del servicio, así como a que se efectúe regularmente la limpieza de los espacios dónde se ubican los contenedores, con el fin de mantener la zona en las condiciones adecuadas.

A la fecha de cierre de este Informe la Mancomunidad del Zorita (Segovia) no se había pronunciado sobre la aceptación o no de nuestra resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

2.2.7.2. Ubicación de contenedores

En el expediente **Q/1037/04** se hacía alusión a las molestias derivadas de la colocación de un contenedor de basuras a un metro del comedor de la vivienda del reclamante, en la localidad de Astorga (León).

En su informe, el Ayuntamiento nos comunica que el contenedor cumple con los requisitos necesarios de estanqueidad, así como de su mantenimiento. Asimismo, manifestando preocupación por el problema, se procedió al desplazamiento del mismo a unos metros de la ventana.

A la vista de lo señalado se solicitó un informe complementario a la Diputación Provincial de León que señala:

“Que dicho contenedor dispone de guías de enganche para su recogida mecánica y vertido al camión de recogida, así como ruedas giratorias en sus cuatro apoyos para poder desplazarlo sin ningún problema en cualquier dirección, incluso a la acera opuesta, dónde se ubica un solar cuyo cierre está conformado por la antigua fachada”.

Tras analizar la legislación aplicable, le recordamos al Ayuntamiento de Astorga que en cuanto a determinar la ubicación de los contenedores, características de los mismos, fijación de horarios de recogida, condiciones en que los usuarios deben depositar los residuos, selección de los mismos, etc., sus decisiones no están sujetas a la necesidad de licencia o autorización alguna, ni tampoco están supeditadas a la conveniencia de los vecinos usuarios.

Dicho esto, pueden tomarse en consideración sus quejas o sugerencias, al objeto de que la gestión de residuos cause las menos molestias posibles y, para ello, lo más conveniente sería la aprobación del correspondiente Reglamento u Ordenanza del Servicio, conforme al procedimiento establecido en el art. 49 de la LBRL, si bien nada impide que el Alcalde, al que corresponde dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales conforme al art. 21.1d) de la LBRL, disponga, previos los informes técnicos y sanitarios, la ubicación de los contenedores en los lugares de las vías públicas que considere más convenientes para facilitar su acceso a los usuarios y a los medios mecánicos de recogida, con las garantías necesarias para evitar en lo posible las molestias que puedan causar.

Esta Institución, adhiriéndose al Informe de la Diputación Provincial de León, considera que resultaría apropiado valorar, dado que esta es una solución factible, trasladar el contenedor objeto de debate a la acera de enfrente ya que, al existir un solar sin construcción alguna, no existen vecinos que pudieran resultar afectados por los malos olores o sentirse perjudicado por dicho traslado.

PROCURADOR DEL COMÚN

El Ayuntamiento de Astorga decidió no aceptar esta recomendación y rechazar nuestra resolución.

En la queja número **Q/2293/04** un vecino de Segovia planteaba a la Institución los continuos perjuicios que venía sufriendo su comercio textil como consecuencia de la acumulación indiscriminada de residuos junto a su local, los cuales llegaban a tapar las ventanas de su establecimiento.

Solicitada información al Ayuntamiento, nos da traslado de las gestiones que se han llevado a cabo sobre el caso, aduciendo que la situación plasmada en la fotografía primera responde a un problema puntual y aislado, acaecido en el año 2001, como consecuencia de una huelga en el sector, mientras que la reflejada por la fotografía segunda puede producirse los lunes, por realizarse el depósito de bolsas durante todo el domingo, día en que no existe servicio ordinario de recogida, siendo ésta una cuestión de civismo.

El Ayuntamiento nos hace saber que se han barajado varias posibilidades sobre la ubicación de los contenedores y, entre ellas, la de desplazarlos enfrente del local textil, ya que se trata de un inmueble aparentemente sin uso, pero una vez colocados fueron reubicados en su lugar actual por los vecinos, o por nuevos afectados, por lo que volvieron a su lugar de origen.

No debemos olvidar que nos encontramos ante un servicio público obligatorio para el ayuntamiento y esencial para la Comunidad, cuya prestación pueden exigirla los vecinos y para cuya organización y regulación las entidades locales tienen plena potestad.

En este sentido, somos conscientes de que esa Administración cuenta con una Ordenanza Municipal de Limpieza de las Vías Públicas y Recogida de Basuras, donde se deja al arbitrio del Ayuntamiento el establecimiento de las zonas o lugares de la vía pública para el obligado depósito de los recipientes de basura, para su posterior recogida, horarios etc. Sin embargo, esta Institución, siendo respetuosa con la normativa municipal aplicable al caso, no puede pasar por alto el contenido de la información remitida en la cual se reflejan contenedores desbordados de bolsas de basura, así como enseres domésticos depositados en la calle. Tales circunstancias se dan, a nuestro entender, en cierta medida por la insuficiencia en el número de contenedores, un deficiente servicio de limpieza o bien, por la ausencia de medidas de vigilancia o policiales sobre los vecinos del barrio en cuanto al cumplimiento de los horarios y condiciones del depósito de sus residuos, resultando necesario un reforzamiento de las medidas hasta ahora adoptadas y que, en su caso, se ejercite la facultad sancionadora cuando se compruebe una vulneración de la Ordenanza Municipal.

El Ayuntamiento de Segovia estimó oportuno aceptar nuestra resolución en cuanto al refuerzo de las medidas de vigilancia, reubicación de los contenedores de basura y petición a

PROCURADOR DEL COMÚN

los vecinos de buenas prácticas en cuanto a la disposición de los residuos. No obstante, no consideró adecuado seguirla en cuanto a la carencia de contenedores y a la existencia de posibles deficiencias en el servicio de limpieza.

2.2.8. Otros**2.2.8.1. Zonas de juego**

Cuestiones muy similares se plantearon en las quejas número **Q/1206/03 y Q/916/04**. En la primera se hacía referencia a la inexistencia de zonas de recreo infantil en la localidad de Villaflores (Salamanca) y a que el único parque infantil que existe se encuentra en un deficiente estado.

Solicitada información, un técnico de la Mancomunidad de la Zona Cantalapiedra Las Villas informa a esta Institución que, a su juicio, la zona destinada a los juegos de los niños se encuentra en buen estado de conservación, existiendo además un frontón que permite el desarrollo de todo tipo de actividades deportivas y de diversión para la población.

Entre las competencias atribuidas por la LBRL a los municipios se encuentra la ordenación y gestión de parques y jardines, así como la gestión de actividades e instalaciones deportivas y la ocupación del tiempo libre -arts. 25.2 d) y m) LBRL-, reconociendo la CE 1978 un interés público protegible en las actividades de naturaleza lúdica o recreativa, al disponer en el art. 43.3 que “los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

Ahora bien, no debe olvidarse que, una vez establecido el correspondiente servicio público, el usuario tiene derecho al buen funcionamiento del mismo, lo que en el supuesto de parques y jardines, y más en el caso de los parques infantiles por la población a la que se dirigen, supone calidad en las prestaciones, mantenimiento periódico, limpieza, equipamientos adecuados y modernos, mayores medidas de seguridad, etc., esto es, que las instalaciones reúnan los requisitos para poder prestar el servicio público municipal.

La Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, al hacer referencia a los principios rectores de la acción administrativa en relación con los menores de edad, dispone en el art. 11 que las administraciones públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control de los espacios libres de las ciudades y de regulación y supervisión de aquellos espacios en los que habitualmente permanecen niños y niñas. La preocupación por la seguridad infantil se ha plasmado en el RD 2330/1985 y los posteriores RD 880/1990 y RD 204/1995 los cuales, sin embargo, excluyen de su aplicación los equipos destinados a la utilización colectiva en terrenos de juego y los equipos deportivos. Dicha laguna se suple por las administraciones, respetando las recomendaciones técnicas de carácter voluntario del Comité Europeo de Normalización

PROCURADOR DEL COMÚN

(CEN) que ha previsto diversas normas UNE, en concreto la UNE-EN 1176 y 1177, relativas a la seguridad de los equipamientos e instalaciones de áreas de juego, conteniendo también indicaciones sobre la superficie sobre las que pueden caer los menores en el uso de los elementos de juego recomendados, en concreto que sean de materiales blandos que permitan una adecuada absorción de impactos y amortigüen los golpes.

No puede desconocerse que estos recintos suelen ser lugares en los que se producen numerosos accidentes que pueden dar lugar a peticiones de indemnización por responsabilidad patrimonial de la administración.

Por todo ello resultó adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación Local que preside se adopten las medidas pertinentes para realizar un mantenimiento periódico y regular de las zonas de recreo infantil, así como la modernización y adecuación de las mismas en la medida que sus posibilidades económicas se lo permitan”.

El Ayuntamiento de Villaflores (Salamanca) aceptó nuestra resolución.

En la queja número **Q/916/04** se plantea una cuestión muy similar a la anterior. Los vecinos de la localidad de Gomeznarro, perteneciente al municipio de Medina del Campo (Valladolid) señalan que la zona de recreo infantil de la C/ La Iglesia se encuentra en un estado deficiente y de abandono y que los pocos elementos de juego allí instalados resultan peligrosos.

El Ayuntamiento de Medina contestó de manera muy escueta, en el sentido de que los pocos elementos que allí quedaban estaban en aceptable estado y en disposición de ser usados.

Desde esta Institución se recordó al Ayuntamiento sus obligaciones legales y la legislación que resulta aplicable, recomendando, al igual que en el supuesto anterior, un adecuado y periódico mantenimiento de las zonas de recreo infantil, modernizando estos espacios en la medida que sus posibilidades económicas lo permitan.

Al cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Medina del Campo no ha contestado a nuestra resolución.

En íntima relación con el anterior, en el expediente **Q/913/04** los mismos vecinos planteaban la carencia de zonas de juego para los niños y jóvenes en esa localidad. El informe remitido desde el Ayuntamiento de Medina del Campo nada dice sobre esta cuestión, salvo reconocer que sólo existe la zona de juego que se refirió en la queja anterior.

Conforme señalan los arts. 25.2 m) LBRL y 20.1 p) y q), los municipios ejercerán sus competencias en la gestión de las actividades o instalaciones culturales y deportivas, en materias de ocio y tiempo libre.

PROCURADOR DEL COMÚN

La Ley del Deporte de Castilla y León -Ley 2/03, de 28 de marzo- alude a las vinculaciones de la actividad deportiva con los valores que las Administraciones públicas deben fomentar, concebida entonces como una auténtica obligación para éstas. El Título I, art. 7, al abordar las competencias de los municipios y otras entidades locales, señala que éstos ejercerán competencias en el fomento del deporte y en la construcción, gestión, ampliación y mantenimiento de las instalaciones deportivas de titularidad municipal, añadiendo el art. 51 que las entidades locales con más de 20.000 habitantes prestarán el servicio público de deportes, para lo cual deberán disponer de las instalaciones deportivas adecuadas y que las entidades locales con menor número de habitantes procurarán disponer de dichas instalaciones deportivas, pudiendo, en ambos casos, conseguir la colaboración de la Comunidad de Castilla y León con los medios y en las condiciones expuestas en el Título V de la citada Ley del Deporte.

Con idénticos principios inspiradores la Ley 11/2002, de 10 de junio, de la Juventud de Castilla y León, transfiere a las corporaciones locales desde la Junta importantes competencias en materia de formación e información juvenil -art. 20.1 n) LRLCyL-describiendo los espacios e instalaciones al servicio de los jóvenes que pueden facilitarse desde los municipios -art. 41 de la Ley 11/2002-.

Por último, señalar que la CE de 1978 reconoce un interés público protegible en las actividades de naturaleza lúdica o recreativa, al disponer el art. 43.3 que “los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio” siendo evidente que, tanto para los niños como para los jóvenes, los Ayuntamientos deben facilitar la existencia de espacios donde desarrollar sus actividades o pasar el tiempo libre, cosa que, como reconoce el propio Ayuntamiento, no ocurre en este caso.

En virtud de lo expuesto se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación Local que preside se adopten las medidas necesarias para dotar al barrio de Gomeznarro de las zonas e instalaciones de ocio, recreo y deportivas, tanto infantiles como juveniles, adecuadas para dicha población, haciendo uso para ello de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con los términos expuestos en la presente Resolución, y para el caso de que no haya iniciado ya, gestión alguna en este sentido”.

Al cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no había contestado a nuestra resolución.

2.2.8.2. Protección civil

En la queja que se tramitó con el número **Q/2334/04** se hacía referencia a la situación de aislamiento padecida por el reclamante y su familia a raíz de las intensas nevadas

PROCURADOR DEL COMÚN

que tuvieron lugar en la ciudad de León durante las navidades del año 2004.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de León, éste nos informa sobre la situación en que se encontraba el Servicio de Atención al Ciudadano que, dada la falta de personal y el gran número de quejas recibidas para dar cuenta del estado de las calles, se encontraba al borde del colapso, impidiendo dejar constancia por escrito de todas las quejas formuladas.

En cuanto al Servicio de Limpieza, éste informó que se utilizaron todos los medios personales y materiales a su alcance, aún así se vieron desbordados, ya que se trató de la nevada más importante de los últimos 25 años.

La protección civil constituye un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas. La LRL de Castilla y León establece como competencia municipal en su art. 20.1 c) la protección civil, mientras que, a nivel local, existe el Reglamento Municipal de Agrupación de Voluntarios de Protección Civil de León, que aborda el ejercicio de las actividades diversas de protección a las personas, atribuyendo a la Corporación competencias que han de llevarse a cabo a través de un Plan Municipal que estructure, coordine y organice los medios y los recursos existentes en la localidad para hacer frente a los riesgos previsibles.

Por ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que durante los próximos inviernos esa Corporación Local organice, estructure y coordine con mayor diligencia y antelación los medios y recursos de los que dispone para así evitar que se reproduzca la situación de colapso que tuvo lugar en la ciudad el pasado invierno. Todo ello teniendo en cuenta las consecuencias que pueden derivarse de estas situaciones amén de los trastornos originados a los vecinos de la localidad”.

El Ayuntamiento de León aceptó la resolución formulada desde esta Procuraduría.

2.2.8.3. Zonas verdes

En el expediente de queja registrado con el número **Q/912/04** se hace referencia a la deficiente atención que se presta a las zonas verdes, en cuanto a su limpieza y mantenimiento, que se encuentran en la localidad de Gomeznarro, perteneciente al municipio de Medina del Campo (Valladolid).

En el Informe, el Ayuntamiento nos indica que la atención a las zonas verdes se presta por una empresa privada y que se hace dos o tres veces por semana. Los vecinos del barrio sostienen que es una vez por semana.

El cuidado de parques y jardines constituye, de conformidad con el art. 20.1 de la Ley

PROCURADOR DEL COMÚN

1/98, de Régimen Local de Castilla y León, una competencia municipal –art. 25.2 d) LBRL-, así como la protección del medio ambiente –25.2 f)- y la limpieza viaria-25.2 l)-.

Los municipios, como administración más próxima al ciudadano, 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 de 1978.

No podemos olvidar que las relaciones entre los usuarios y la administración no se agotan en el derecho del usuario a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, sino que tiene derecho al buen funcionamiento del servicio. Por ello quizá sería necesario que, desde ese Ayuntamiento, se regule por medio de Ordenanza el uso y utilización de parques y jardines, consiguiendo así un instrumento jurídico de protección de las zonas ajardinadas, concienciando a los ciudadanos del uso y disfrute de las mismas de una forma lógica y adecuada y logrando que se mantenga la estética característica de estas zonas, cosa que no consta exista en ese municipio.

Por otro lado, el Ayuntamiento, ante las discrepancias puestas de manifiesto en cuanto a la regularidad del servicio de limpieza y mantenimiento de zonas verdes, deberá controlar el cumplimiento de las condiciones del contrato suscrito con la empresa privada encargada de este servicio, comprobando que se lleve a cabo el citado mantenimiento periódico, incluyendo la limpieza de los espacios ajardinados.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa entidad local se adopten las medidas pertinentes para realizar un mantenimiento periódico y regular de las zonas verdes existentes en Gomeznarro, comprobando el cumplimiento, en cuanto a frecuencias y labores realizadas, del contrato suscrito por su Corporación para la prestación de este servicio.

Se valore, igualmente, la conveniencia de elaborar una Ordenanza Municipal de Parques y Jardines para conseguir un instrumento jurídico de protección de las zonas públicas ajardinadas”.

A la fecha de cierre de este Informe el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no ha contestado nuestra resolución.

3. TRÁFICO

Las cuestiones que centran los temas que los ciudadanos plantean ante esta Procuraduría en materia de tráfico se refieren tanto a la posible existencia irregularidades en la tramitación de los expedientes sancionadores como a la posible dejación de funciones en el ejercicio de las potestades de control del cumplimiento de las normas de circulación, incluyendo también los problemas que se derivan de la ordenación del tráfico.

PROCURADOR DEL COMÚN

A continuación se exponen algunos de los casos examinados por esta Procuraduría del Común que dieron lugar a la formulación de resoluciones y el resultado obtenido.

3.1. Disconformidad con sanción de tráfico por infracción de la ordenanza municipal reguladora del aparcamiento

Un ciudadano nos trasladó su disconformidad con la multa que el Ayuntamiento de León le había impuesto en materia de tráfico por una presunta infracción a la ordenanza reguladora del aparcamiento dando lugar al expediente **Q/1067/04**.

El reclamante afirmaba, entre otras cuestiones, que no constaba en la denuncia la identificación del denunciante, lo cual resultó cierto una vez examinada la documentación procedente del Ayuntamiento, pues únicamente consistía en un ticket en el que figuraba un número de controlador.

Debía tenerse en cuenta que, según la doctrina jurisprudencial contenida, entre otras, en sentencias de 23-1-02 y 16-7-01, la mención de un número en la denuncia no identifica en absoluto al denunciante, pues dicho número lo graba automáticamente un aparato que puede manejar el controlador que tiene asignado tal número o cualquier otro, siendo la única forma de identificación posible la señal, normalmente la firma autografiada, por quien la emite.

Solamente en los expedientes en los que el controlador ratifica expresamente su denuncia haciendo constar su nombre y apellidos, cabe considerar su declaración como prueba testifical a los efectos de valorarla conjuntamente con las demás pruebas practicadas en el expediente. En este caso concreto no había existido ratificación de la denuncia por los controladores de la ORA.

También resultó del examen de las actuaciones que no se había dictado resolución sancionadora, pues no constaba en el expediente que entre la notificación de la propuesta de resolución y la notificación de la resolución sancionadora se hubiera emitido esta última, siendo entonces aplicable la doctrina contenida en la sentencia de 8 de julio de 1997, según la cual la cédula de notificación no equivale ni puede equivaler a la resolución que ha tenido que emanar de la autoridad u órgano que legalmente tiene atribuida esa competencia.

Tratándose de una falta determinante de la nulidad de pleno derecho en el procedimiento sancionador, su apreciación puede verificarse de oficio.

Después del examen detenido de todas las actuaciones realizadas en el expediente sancionador, esta Procuraduría formuló al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

“Que se proceda a la revocación del acto de imposición de sanción del expediente sancionador incoado con el número X, por disconformidad con el ordenamiento jurídico del procedimiento administrativo seguido al efecto.

PROCURADOR DEL COMÚN

Consecuentemente con lo anterior se proceda a la devolución del importe de la multa embargada así como al abono de los intereses legales de esa cantidad y al interés de demora por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso en el Tesoro hasta la ordenación del pago, dando cuenta de todo ello a esta Institución.

Por último, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente en plazo todos los recursos de reposición que se planteen ante el Ayuntamiento de León en los procedimientos sancionadores de tráfico, de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresamente por escrito las reclamaciones que se formulen”.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones trasladando al reclamante el resultado de las mismas.

3.2. Disconformidad con liquidación de una tasa por retirada de vehículo

En el expediente **Q/2262/03** se cuestionaba el procedimiento sancionador a que había dado lugar una denuncia por presunta infracción de tráfico, por estacionamiento en zona peatonal, y la liquidación de la tasa por retirada del vehículo.

El reclamante solicitaba la intervención de esta Procuraduría para que el Ayuntamiento de León procediera al reintegro de la tasa devengada y los intereses legales de la cantidad abonada, que tenían su origen en una errónea gestión imputable a la Administración, puesto que el expediente sancionador en materia de tráfico se había sobreseído.

De la información recabada del Ayuntamiento de León resultaba que se había procedido a la anulación del expediente sancionador en materia de tráfico, por existir un defecto en la tramitación del mismo, pues no había quedado suficientemente acreditado que se hubiera notificado a la interesada la iniciación del procedimiento sancionador (art. 10 del RD 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) procediendo la aplicación del instituto de la prescripción, según establece el art. 81.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Sin embargo, se había confirmado la resolución recaída en el expediente referente a la tasa devengada por la retirada del vehículo de la vía pública, por entender que la liquidación impugnada lo había sido de conformidad con la legislación vigente (art. 61.1 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, que remite en estas cuestiones a la normativa reguladora de las tasas), a lo que se añadía que el hecho denunciado había quedado suficientemente acreditado a través del testimonio tanto del denunciante como del agente interviniente en la retirada, así como de la ratificación de éste, agentes ambos de la autoridad

PROCURADOR DEL COMÚN

encargados de la vigilancia del tráfico, por la presunción de veracidad que se recoge en el art. 76 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Con todo, al haber detectado el propio Ayuntamiento de León defectos procedimentales, ni las alegaciones del denunciado ni el informe del denunciante (art. 79.2 del RDL 339/90) servían para dar cobertura a los hechos.

Del examen del expediente administrativo se concluyó que la única prueba de cargo contra el denunciado era la denuncia formulada por el policía local, así como la ratificación de la misma, sin que se tuviera constancia de ninguna otra prueba mínima exigible.

El art. 76 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial otorga veracidad a las denuncias formuladas por agentes de la autoridad, aunque, precisamente por ello, debe exigirse que la denuncia sea clara, concreta y que describa suficientemente la acción que constituye el hecho infractor.

En el supuesto examinado se apreciaba una diferencia entre los hechos recogidos en el boletín de denuncia y los expresados en la ratificación que efectuaba el agente denunciante; esta discordancia privaba, a juicio de esta Institución, de toda eficacia a la ratificación realizada, dejando sin valor probatorio la denuncia que había dado origen a la liquidación de la tasa. Una cosa era la calificación como prueba de cargo de la ratificación hecha por el denunciante respecto de la denuncia por él formulada, finalmente sobreseída, y otra distinta la valoración que pudiera darse posteriormente a esa prueba.

Nos encontrábamos, por tanto, con una denuncia que nunca había alcanzado el grado de veracidad, pues el procedimiento incoado con ocasión de la misma se había sobreseído; pero es que, además, no quedaba probado en el expediente administrativo la concurrencia de ninguno de los supuestos legitimadores para la retirada del vehículo de la vía pública.

La resolución formulada por esta Procuraduría instaba al Ayuntamiento de León a adoptar la siguiente decisión:

“Que previos los trámites pertinentes se proceda a decretar la devolución del ingreso indebido efectuado por D. X así como el abono de los intereses legales de esa cantidad por el concepto de tasa por la retirada del vehículo, al no haber concurrido el hecho imponible indispensable para liquidar la misma”.

El Ayuntamiento de León nos comunicó la aceptación expresa de la anterior resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

3.3. Molestias generadas por el tráfico de camiones por un camino agrícola

El expediente **Q/363/04** se refería a las molestias que originaba el tránsito de camiones de una explotación industrial por un camino agrícola en el término municipal de Toro (Zamora).

Según los reclamantes, la circulación de los camiones había producido un considerable deterioro del camino en detrimento de los demás usuarios, además de representar un peligro para estos últimos el cruce con los camiones debido a la estrechez de la vía.

Indicaban también los interesados que el trazado del camino había perdido su configuración inicial, habiéndose llevado a cabo obras en el mismo por parte de la empresa que habían consistido en la supresión de cunetas y estrechamiento de la calzada para adaptar la sección del camino a las dimensiones de los camiones.

La respuesta remitida por el Ayuntamiento de Toro a requerimiento de esta Procuraduría del Común adjuntaba una copia de las actuaciones que se habían realizado hasta el momento y que constaban de una consulta a la empresa sobre las actividades denunciadas, la respuesta de aquélla y un informe de los servicios técnicos municipales.

De acuerdo con la legislación vigente en materia de régimen local los caminos rurales, vecinales o locales en función de la diversa terminología empleada son, en todo caso, bienes demaniales de uso público local y tienen la consideración de vías públicas.

La conservación y policía de los caminos o vías rurales corresponde a los municipios de acuerdo con la legislación vigente en materia de régimen local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), incluye como materias en las que, en todo caso, ejercerá competencias el municipio las de conservación de caminos y vías rurales (art. 25.2.d).

También la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León dispone que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del estado y de las leyes de la comunidad autónoma en materia de conservación de vías y caminos.

Lo cierto es que un camino agrícola es una vía o calzada de servicio destinada fundamentalmente a dar acceso a fincas rústicas y cuyo tráfico predominante lo constituyen tractores y maquinaria agrícola.

En el informe técnico aportado al expediente se asumía que los camiones utilizados para el transporte sobrepasaban el límite máximo de carga establecido, circunstancia que ocasionaba el deterioro del camino. Podía deducirse también que en alguno de los tramos del

PROCURADOR DEL COMÚN

camino se había modificado el trazado, siendo tales actividades consentidas por el Ayuntamiento, al menos en cuanto se refería a la desaparición de cunetas.

En cuanto al firme del camino, se ponía de manifiesto su buen estado de conservación en el tramo que atravesaba la cantera, pero no en toda su longitud, por lo que se estimó que debía comprobarse este último extremo.

Con fundamento en la potestad del Ayuntamiento para defender sus bienes de dominio público y de tipificar en sus ordenanzas las infracciones y sanciones se estimó oportuno formular la siguiente resolución:

“Que se proceda a verificar las posibles afecciones del viario público, iniciándose en caso procedente las actuaciones tendentes a la recuperación de oficio del terreno, previo expediente de deslinde si los límites del camino fueran imprecisos.

Que se ejecuten, previa comprobación del estado del camino en toda su longitud, y en caso necesario, obras de acondicionamiento del firme del camino.

Que se proceda a regular convenientemente el tráfico en la zona mediante la instalación de las señales que resulten adecuadas.

Que se valore la posibilidad de aprobar una ordenanza reguladora de los caminos rurales donde se tipifiquen las posibles infracciones y sanciones”.

El Ayuntamiento de Toro comunicó la aceptación de la anterior resolución.

3.4. Problemas causados por estacionamientos indebidos

Una asociación de Burgos se dirigió a esta Procuraduría para manifestar su malestar ante los problemas que causaba el estacionamiento indebido de vehículos en una zona de la capital, dando origen al expediente **Q/665/04**.

Si bien en un primer momento el Ayuntamiento de Burgos comunicó a esta Institución la adopción de algunas medidas que estimaban adecuadas para la solución del problema, no se compartía este criterio por la asociación promotora del expediente, por lo que se requirió un nuevo informe complementario del inicialmente enviado.

Recibido el último informe municipal pudo deducirse del mismo la realidad de los hechos denunciados, en parte debidos a las dificultades para diferenciar las zonas de acera y calzada en las calles objeto de queja y también a la escasez de espacio para estacionar en la zona.

Teniendo en cuenta esas consideraciones se hizo necesario recordar al Ayuntamiento de Burgos que debía ejercer sus competencias en materia de ordenación y control del tráfico, la

PROCURADOR DEL COMÚN

vigilancia por medio de agentes propios y la denuncia de las infracciones y la sanción de las mismas.

Con independencia de que debieran ejercerse esas competencias también debían adoptarse otras medidas de refuerzo de la señalización y, en definitiva, la reordenación del tráfico en la zona, máxime teniendo en cuenta que el propio informe que se había enviado a esta Institución realizaba algunas indicaciones en ese sentido.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Burgos determinaba la conveniencia de emprender las siguientes actuaciones:

“Que, por parte de esa Administración municipal, se instale la señalización adecuada a juicio de los técnicos para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre tráfico en las vías mencionadas.

Que, previo informe de los servicios técnicos municipales, se valore también la posibilidad de instalar algún sistema de protección que impida el estacionamiento de vehículos en los lugares destinados al tránsito peatonal.

Que se incremente la vigilancia policial en la zona y, en caso de detectarse cualquier infracción a la normativa de tráfico, se cursen las denuncias oportunas.

Que se proceda a resolver y notificar las solicitudes que hayan sido presentadas por los interesados y que no hayan obtenido respuesta por el momento”.

El Ayuntamiento de Burgos comunicó a esta Procuraduría las actuaciones emprendidas con posterioridad que suponían la aceptación de la resolución anterior.

La utilización indebida de un espacio peatonal para estacionar vehículos se planteaba también en el expediente registrado con el número de referencia **Q/2313/04**. Afirmaban los reclamantes que una plaza situada en el casco histórico de Zamora se utilizaba con frecuencia para aparcar vehículos.

El informe elaborado por el Ayuntamiento de Zamora confirmaba la veracidad de los hechos denunciados, aunque puntualizaba que “sí se tiene constancia de que hay vehículos que estacionan en la mencionada plaza, pero no de forma continuada, sino de vez en cuando, a tal efecto podemos constatar que desde el año 2002 hasta el presente se han formulado 52 denuncias por estacionar en esta zona y en el año 2005 hasta la fecha 15 denuncias, todas estas denuncias han sido realizadas a distintas horas del día”.

La resolución formulada por esta Procuraduría aconsejaba al Ayuntamiento de Zamora que, previo informe de los servicios técnicos municipales, valorara la posibilidad de instalar algún sistema de protección que impidiera el estacionamiento de vehículos en los lugares destinados al tránsito peatonal y, por otra parte, incrementara la vigilancia policial y el ejercicio

PROCURADOR DEL COMÚN

de la potestad sancionadora. De la respuesta municipal posterior se deducía que la resolución se había aceptado.

3.5. Problemas generados por los vados

En ocasiones las autorizaciones de paso a través de las aceras para acceder a los garajes han generado problemas derivados de la inexistencia de ordenanzas municipales en algunos municipios y de la escasez de medios con que cuentan para hacer efectiva la prohibición de aparcar en estos espacios.

Uno de estos casos se planteaba en el expediente **Q/881/03**, en el cual el Ayuntamiento de Fuentidueña, en la provincia de Segovia, había denegado la autorización de vado para acceso a un garaje basándose en la inexistencia de una ordenanza reguladora de este derecho en el municipio.

El informe remitido por el Ayuntamiento indicaba que “no había establecido ningún tipo de reglamentación sobre vados, ni tiene contemplado hacerlo, por lo que no autoriza ninguno, siendo la razón que no dispone de personal; respecto a los criterios para modificar la señalización de tráfico, este Ayuntamiento tampoco dispone de reglamentación al respecto y no suele señalar, salvo en los casos que considera indispensable para la seguridad de las personas, por el mismo motivo antes indicado”.

Los motivos señalados no justificaban la postura adoptada pues, de otro 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.

El hecho de que un ayuntamiento no disponga de policía local o del servicio de grúa para retirada de vehículos no supone un obstáculo para autorizar el uso de los garajes, pues el derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento se garantiza con las oportunas señales, aunque es cierto que en ocasiones puede infringirse dicha prohibición.

Ante estos supuestos debe utilizarse la vía del requerimiento al titular infractor o la correspondiente sanción, previa la correspondiente denuncia de cualquier persona o del alguacil, que puede efectuar estas denuncias aun cuando no sea agente de la autoridad.

En definitiva el alcalde tiene competencia para ordenar la retirada de los vehículos. Si el ayuntamiento no dispone de medios personales ni materiales para ello, puede encomendar puntualmente este trabajo a una empresa privada, siendo conveniente la presencia de autoridad en el acto de retirada y traslado del vehículo.

En las vías municipales las competencias en esta materia corresponden a los alcaldes, en cualquier caso, aunque antes de llegar a medidas extremas podrían denunciarse estas conductas indebidas por aparcamiento indebido y tratar de solventar el problema sin llegar a la

PROCURADOR DEL COMÚN

captura y retirada del vehículo; pero, de ser preciso, el ayuntamiento tiene competencia para ello.

Por las razones expuestas se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Fuentidueña:

“Que por parte de esa Administración municipal se otorguen las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes del municipio, siendo conveniente que se apruebe una ordenanza de vados”.

El Ayuntamiento aceptó la anterior resolución.

3.6. Deficiencias en el servicio de alumbrado de una carretera

Los problemas de alumbrado de la carretera autonómica C-631, en el tramo de acceso a Bárcena del Bierzo (León), fueron abordados en la reclamación registrada con referencia **Q/03-305/04**.

Esta Procuraduría ya había tramitado un expediente sobre esta cuestión en el curso del cual la Consejería de Fomento había reconocido que se habían detectado problemas en las instalaciones de alumbrado y semafóricas, debido a sobretensiones en el suministro, habiendo dado instrucciones para reponer las luminarias fundidas.

Los reclamantes se dirigieron después a esta Institución para manifestar que las averías en el sistema de alumbrado se seguían produciendo con reiteración -según indicaban, cada vez que llovía- y, en más de treinta ocasiones, habían tenido que dirigirse a la Junta de Castilla y León para que el personal técnico acudiera a reparar los desperfectos.

Estas manifestaciones determinaron la procedencia de solicitar de nuevo información a la Consejería de Fomento que consideraba que el problema había sido subsanado. Menciona también el informe que *“los apagones que se producen por saltar el diferencial del cuadro no deben ser considerados como averías y se han producido en muy pocas ocasiones”*, añadiendo que *“dichos apagones en ningún caso afectan a la seguridad de la circulación por la carretera, reparándose de acuerdo a las prioridades que en cada momento se establezcan”*.

Lo cierto es que siendo esa administración titular de la carretera, le correspondía el mantenimiento de la iluminación viaria y la señalización instalada en ella.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 21.2 de la Ley de Carreteras de 1988 y 16 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de Castilla y León, las farolas merecen la consideración de elementos funcionales de la carretera, de conformidad con la definición que ofrecen los citados preceptos.

PROCURADOR DEL COMÚN

Esta Institución consideraba que la administración titular de la vía debía realizar la vigilancia de la instalación con la necesaria inmediatez y frecuencia, pues aunque no se calificaran de averías las deficiencias que se producían en la iluminación artificial de la carretera, tampoco podía trasladarse a los administrados la labor de realizar avisos y comunicaciones sobre las interrupciones del servicio para restituir el mismo.

Por estos motivos se resolvió que debían adoptarse por la Consejería de Fomento las medidas precisas para prevenir las deficiencias en la prestación del servicio de iluminación viaria de la carretera C-631, en el tramo de acceso a la localidad de Bárcena del Bierzo (León). Dicha resolución fue aceptada.

3.7. Petición de instalación de señalización vial en una carretera

La señalización de una carretera de titularidad autonómica, en la travesía de Jiménez de Jamuz (León), era la cuestión abordada en la queja **Q/1389/04**.

Los promotores del expediente calificaban como elevado el riesgo de que se produjeran atropellos en esta travesía, por lo que demandaban la instalación de bandas rugosas, semáforos u otra señalización que regulara la excesiva velocidad a la que circulaban los vehículos.

Habían solicitado la implantación de la citada señalización tanto a la Consejería de Fomento como al Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz, pero no habían obtenido una respuesta favorable.

El informe remitido por la Consejería de Fomento indicaba lo siguiente:

“La carretera objeto de la presente queja ha sido acondicionada recientemente, habiéndose señalado de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable. La instalación de bandas sonoras y/o semáforos requiere unos estudios previos de influencia de las mismas sin olvidar los efectos secundarios molestos para quienes habitan en las inmediaciones de la carretera, que se realizan una vez que los Ayuntamientos respectivos solicitan la adopción de estas medidas al Servicio Territorial de la Consejería de Fomento de la provincia correspondiente.

En todo caso la velocidad de paso por una travesía depende del cumplimiento o no por parte de los conductores de la velocidad indicada en la señalización instalada.

Este tipo de medidas, fundamentalmente las semaforicas suelen ser atendidas por la Dirección General de Tráfico dependiente del Ministerio del Interior, encargado de velar por el cumplimiento de la normativa de circulación”.

PROCURADOR DEL COMÚN

Sin embargo no podía obviarse la obligación que pesa sobre la Administración titular de la vía para instalar la señalización más adecuada a efectos de regular la circulación.

La jurisprudencia ha reconocido que existe un derecho subjetivo de los ciudadanos a circular con la necesaria seguridad por las vías públicas cuyo tránsito corresponde regular a la Administración en cualquiera de sus grados.

El Tribunal Supremo ha puntualizado que “no obstante ha de distinguirse entre el indudable derecho de los ciudadanos a obtener seguridad viaria, y el posible derecho a exigir una actividad concreta de la administración que se plasme en la adopción de medidas determinadas que garanticen, a juicio de los ciudadanos, esa misma seguridad. 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 misma 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”. (STS 19-7-00).

El Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz había informado a esta Procuraduría que con anterioridad se había dirigido por escrito a la Junta de Castilla y León para solicitar la instalación de la señalización en el mismo sentido planteado en la reclamación.

A la vista de lo expuesto se formuló a la Consejería de Fomento resolución para que se emitieran los informes técnicos oportunos y, con arreglo a los mismos, se decidiera sobre la procedencia o no de la instalación de semáforos y/o bandas rugosas.

El expediente hubo de ser archivado sin haberse recibido en esta Institución la comunicación sobre el parecer favorable o contrario a aceptar la anterior resolución.

3.8. Molestias causadas por bandas sonoras

La recepción de las peticiones cursadas por parte de unos ciudadanos disconformes con la instalación de bandas rugosas en una calle de León, por los ruidos que generaban al paso de los vehículos, dio origen al expediente **Q/1771/04**.

Los afectados habían expuesto este problema ante el Ayuntamiento de León por medio de un escrito del que no habían obtenido respuesta, por lo cual se indicó al Ayuntamiento la necesidad de dar una respuesta a la solicitud de los interesados.

Después de la intervención de esta Procuraduría del Común la respuesta que el Ayuntamiento les remitió recogía las manifestaciones del informe emitido por el técnico municipal de tráfico, en el que se señalaba lo siguiente:

PROCURADOR DEL COMÚN

“Si bien las citadas bandas fueron situadas en el emplazamiento de referencia para la protección del paso de escolares de diversos colegios y hasta la fecha sin inconveniente alguno y con óptimos resultados, éstas pueden ser sustituidas por cualquier otro procedimiento, pero en tráfico las medidas deben estar de acuerdo con las necesidades y en este supuesto actualmente es suficiente con la protección actual de ese paso de peatones, entendiéndose finalmente que, si efectivamente son tan molestos, deberá presentarse prueba real de ese ruido y de ser superior al legalmente establecido, serán retiradas”.

Los interesados manifestaron después su oposición al contenido de esta respuesta y solicitaban que se realizaran las mediciones de los ruidos por los servicios municipales.

Desde esta Procuraduría se expuso la necesidad de que el Ayuntamiento llevara a cabo los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos denunciados, pues aunque se había emitido el informe técnico sobre la adecuación de la señalización vial de acuerdo con las normas de tráfico, no se había realizado la comprobación de los ruidos que producían.

En cuanto al tema de fondo que se suscitaba, se consideró de interés recordar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 18 de febrero de 2005, que resuelve un supuesto en el que se había denegado la solicitud del actor de retirar unas bandas sonoras existentes frente a su domicilio por el ruido que las mismas producían.

El Tribunal estimó que “del resultado de las mediciones reflejadas en los informes periciales cabe considerar probado que el nivel de ruido derivado de la incesante circulación existente en el punto donde se encuentran las bandas es superior al permitido por la ordenanza, que sirve como punto de referencia, ocasionando una contaminación acústica que si bien, no pone en peligro la salud del actor o de su familia, sí que se priva del derecho de disfrute de su domicilio, impidiendo el normal desarrollo de su intimidad personal y familiar, de acuerdo con los usos sociales existentes en la actualidad, por lo que se aprecia la infracción del derecho fundamental reconocido en el art. 18.2. No se considera que exista un interés público en el mantenimiento de las marcas viales para el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos de Motor y Seguridad Vial, pues puede ser sustituido por otro tipo de señal que no produzca contaminación acústica”.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León, lo cual fue comunicado al reclamante procediéndose al archivo del expediente.

ÁREA C

ÁREA C**FOMENTO**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 293 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 32 |
| Expedientes admitidos..... | 171 |
| Expedientes rechazados | 38 |

1. URBANISMO

Constituye el objeto del presente epígrafe el conjunto de actuaciones realizadas por el Procurador del Común en relación con los distintos aspectos determinantes de la actividad urbanística que, definida en el art. 2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León como aquella “función pública que tiene por objeto la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación”, se atribuye a Comunidad Autónoma y a los Municipios de Castilla y León dentro de sus respectivas competencias y sin perjuicio de la participación de las restantes Administraciones públicas y de la iniciativa privada. Dicha actividad urbanística comprende, de acuerdo con el citado precepto, los siguientes aspectos que van a servir para sistematizar el presente apartado y que aparecen regulados en cada uno de los títulos de la citada Ley de Urbanismo y en su Reglamento de desarrollo:

- 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.- Coordinación Administrativa e Información Urbanística.

El número de quejas tramitadas en este ejercicio relacionadas con este subárea ha sido 103. En cuanto a la distribución material de las mismas, partiendo de la sistemática

PROCURADOR DEL COMÚN

anteriormente expuesta, un año más la gran mayoría de los expedientes resueltos durante el ejercicio 2005 tienen como objeto la "Intervención en el Uso del Suelo" regulada en el Título IV de la Ley y del Reglamento (75) – anteriormente denominada "Disciplina Urbanística" -, siendo significativo el número de quejas presentadas tanto en materia de concesión de licencias urbanísticas, como de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación, y fundamentalmente en materia de protección de la legalidad urbanística. Estos expedientes están, además, directamente relacionados con cuestiones relativas a la necesaria coordinación administrativa que en materia de urbanismo sanciona el Título VI de ambas normas, derivada fundamentalmente de la insuficiencia de medios técnicos, jurídicos y económicos de muchos pequeños municipios de nuestra Comunidad.

Es reducido el número de expedientes relativos a las materias reguladas en los Títulos II y III de la Ley y del Reglamento, correspondientes al Planeamiento (11) y a la Gestión Urbanística (9) tanto de actuaciones aisladas como de integradas, e inexistentes los expedientes correspondientes a materias propias de la "Intervención en el Mercado del Suelo" regulado en el Título V.

Seis son el número de expedientes que tienen como objeto quejas derivadas de la vulneración por los ayuntamientos del derecho a la información urbanística y participación social regulado en el Título VII de ambas normas.

Refiriéndose los dos restantes a materias que, aunque relacionadas con este Subárea, razón por la cual se incluyen, no se refieren específicamente a la misma.

1.1. Planeamiento Urbanístico

Integran el Planeamiento Urbanístico, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley de Urbanismo de nuestra Comunidad, el conjunto de instrumentos establecidos en esta norma para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación, clasificándose, en función de su objeto y ámbito de aplicación en dos grandes grupos, los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

En relación con esta cuestión la mayor parte de los expedientes abiertos en esta Institución tienen como objeto quejas en relación con determinaciones contenidas en los instrumentos de planeamiento general, unas relativas a errores materiales de estos documentos (**Q/1490/04**) y, otras, correspondientes a la delimitación de Unidades de Actuación como determinación de ordenación detallada que con carácter facultativo pueden contener los instrumentos de planeamiento general a la vista de lo dispuesto en los arts. 42.2.c) de la Ley y 108 de su Reglamento de desarrollo (**Q/1068/03** y **Q/1255/05**).

Asimismo, es significativo el número de quejas presentadas en relación con actos de trámite evacuados en el seno de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planeamiento urbanístico, tanto de carácter general – Planes Generales y Normas Urbanísticas – (**Q/11/05** ó **Q/99/05**), como de desarrollo – Estudios de Detalle, Planes Parciales ... - (**Q/92/05**). En todas ellas se acordó el archivo de los expedientes en la medida en que, salvo excepciones, el ámbito de supervisión de esta Institución se limita a aquellos actos de la administración que tengan naturaleza resolutoria, es decir, que comporten una decisión de voluntad en el sentido de declarar derechos o de gravar los mismos.

Entrando ya en el análisis de los expedientes más significativos, en lo que respecta a las quejas relativas a la existencia de errores materiales en el planeamiento, en el expediente **Q/1490/04** se denuncia el incumplimiento por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (Salamanca) de la obligación de resolver una solicitud de licencia de obras motivada en la existencia de un error cometido en el Plan General de Ordenación Urbana que está pendiente de subsanación. De acuerdo con la información facilitada por el propio Ayuntamiento *“dicho error pretende subsanarse incluido en la Modificación Puntual del Plan General que se redacta en estos momentos para su adaptación al Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que, al abarcar otros asuntos de mayor complejidad ha necesitado de un tiempo razonable de estudio y análisis del mismo (sic) ”*.

El error de referencia afectaba a la Ordenanza aplicable, ya que donde se establecía una Ordenanza ME-5 debería figurar una ME-3, error evidente, tal y como informa el propio Ayuntamiento, por cuanto que aplicar en la zona la Ordenanza ME-5 supondría vulnerar las previsiones contenidas en los arts. 36 y 58.3 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, sancionadores del parámetro de la densidad máxima edificatoria y de la necesidad de prever mayores reservas de espacios libres y dotaciones situadas en el entorno próximo si se aumentan los volúmenes edificables, ya que “en ningún caso podría haberse aumentado la edificabilidad existente en el Plan General revisado con fecha marzo de 2001 o la consolidada en el entorno”.

En relación con el procedimiento de rectificación de errores en el propio expediente municipal consta un informe jurídico en el que se significa que *“se dan las circunstancias legales y jurisprudenciales para poder rectificar el error a través del cauce adecuado. Puede ponerse en marcha por el Ayuntamiento el procedimiento de rectificación de errores materiales previsto en la legislación, art. 105 y 106 de la Ley de RJAP y PAC.”*. Sin olvidar lo dispuesto en el art. 177 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en el que se establece literalmente que “el órgano competente para la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento urbanístico puede corregir en cualquier momento cuantos errores materiales se observen en su documentación, de oficio o a instancia de cualquier interesado”.

PROCURADOR DEL COMÚN

A la vista de todo lo expuesto, y resultando que, efectivamente, la administración local había incumplido la obligación de resolver la licencia vinculando dicha resolución a una futura modificación del Planeamiento General que no se sabía cuando se iba a realizar, esta Procuraduría invocando el contenido del art. 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, pone en conocimiento del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo la posibilidad de que hubiese podido incurrir en un supuesto de responsabilidad patrimonial por un funcionamiento anormal que infiere al particular que formula la queja un daño que no tiene la obligación de soportar. Concretamente el citado art. 44.2 establece literalmente que “cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad....”.

A la vista de lo anterior, probada la demora injustificada en la concesión de la licencia, esta Institución, al amparo de lo dispuesto en los arts. 106 CE, y 139 y ss, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sancionadores del principio de que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, insta del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo que se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 139, dándose en el caso que nos ocupa los tres requisitos, en que se basa la responsabilidad patrimonial de la Administración: lesión, acto administrativo y relación de causalidad, pues el denunciante había sufrido en su patrimonio un daño efectivo, evaluable e individualizable, consecuencia de la no concesión de una licencia, produciéndole dicha no concesión un detrimento patrimonial antijurídico.

A la vista de la resolución formulada por esta Procuraduría, de fecha 22 de abril de 2005, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo acepta la misma el día 18 de agosto, significando que a la mayor brevedad procederá al inicio del expediente de responsabilidad patrimonial y a la concesión de la licencia solicitada.

En cuanto a las quejas relativas a la delimitación de Unidades de Actuación, es especialmente significativo el expediente identificado como **Q/1068/03**. La queja que da lugar a este expediente tenía como objeto la imposibilidad de gestionar la Unidad de Actuación 36.01, denominada “Pisones II”, del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Burgos y la situación de indefensión en que se encontraban los propietarios de terrenos integrados en la misma, por cuanto que ni podían ejecutar el planeamiento en el citado ámbito de ejecución dada la nula rentabilidad económica de la Unidad ni se modificaba dicho planeamiento con el fin de garantizar dicha rentabilidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

En relación con esta cuestión el propio Ayuntamiento de Burgos reconocía la imposibilidad de gestionar la Unidad, y prueba de ello son los dos proyectos de modificación de planeamiento iniciados pero que no llegaron a buen término, concretamente:

a. El primer expediente de abril de 2001 en el que se pretendía dividir la Unidad en tres zonas, clasificando como suelo urbano consolidado parte de los terrenos. Dicho proyecto es rechazado por el Consejo de la Gerencia de Urbanismo del propio Ayuntamiento porque a su juicio dicha modificación tenía como fin el beneficio de varios propietarios no de la colectividad.

b. Y, el segundo, de febrero de 2002, fue aprobado inicialmente por el Ayuntamiento pero informado desfavorablemente por la Demarcación de Carreteras, que imponía determinadas reservas que aumentaban aún más las cargas de la Unidad en detrimento del aprovechamiento, y por la Junta de Castilla y León que establecía la necesidad de prever 121 plazas de aparcamiento de uso público. A la vista de ambos informes el Ayuntamiento deniega la aprobación provisional por cuanto que los condicionantes impuestos por ambas entidades son de imposible cumplimiento dado el tamaño de la Unidad y la ordenación urbana del entorno.

En conclusión, y en palabras de los propios técnicos municipales, recogidas en el acuerdo plenario en virtud del que se aprueba inicialmente el segundo de los proyectos de modificación anteriormente expuestos, *"El vigente Plan General Municipal de Ordenación contempla una Unidad de Actuación, denominada 'Pisones II' y numerada 36.01, de difícil o imposible gestión, según pone de manifiesto el documento técnico redactado por los servicios de la Gerencia de Urbanismo"*.

A la vista de la documentación obrante en el expediente y de todo lo informado por el Ayuntamiento de Burgos, esta Institución llega a la conclusión de que, efectivamente tal y como apuntan las personas que formulan la queja, la delimitación de la Unidad de Actuación de referencia contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos no se ajustaba a la legalidad por cuanto que, tal y como constataba el propio Ayuntamiento, su gestión no hacía posible la distribución equitativa de beneficios y cargas, ya que las cargas (cesiones de terrenos, ejecución material...) son muy superiores a los beneficios (aprovechamientos urbanísticos lucrativos), de tal manera que se conculcaba el principio sancionado en los arts. 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), 4.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) y 5.e) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero. Dicho principio ya aparecía previsto en los arts. 3.2.b) y 117 Texto Refundido de 9 de abril de 1976 reguladores, respectivamente, de las funciones inherentes a la competencia urbanística en orden al régimen del suelo y de los requisitos que deben cumplir polígonos y unidades de actuación como ámbitos de ejecución.

Por ello, siendo un hecho probado que la delimitación de la Unidad no se ajustaba a la legalidad y teniendo en cuenta el contenido de los derechos que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 17 de la LUCyL y 42 del RUCyL, asisten a los propietarios de los terrenos integrados en la misma, clasificados como suelo urbano no consolidado, en orden a su urbanización y edificación previa aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística correspondientes y previa obtención de la licencia correspondiente, esta Institución, a la vista de lo dispuesto en los arts. 35 y 73.e de la LUCyL y 86.1.b del RUCyL y en lo que respecta a las determinaciones establecidas en los informes emitidos por la Demarcación de Carreteras y por la Junta de Castilla y León en relación con el expediente de modificación del PGOU de la ciudad de Burgos iniciado en el año 2002, relativas a la línea límite de edificación, la supresión del vial de acceso a la Unidad paralelo a la Carretera Nacional 620 y a la reserva de plazas de aparcamiento de uso público, llega a la conclusión de que se podría dar cumplimiento a las mismas si se valorara la posibilidad de incluir los terrenos que forman parte de la Unidad de Actuación 36.01 "Pisones II" en un Sector de Suelo Urbano No Consolidado de carácter discontinuo, de tal forma que ni el tamaño de la Unidad de referencia ni la ordenación urbana del entorno fueran un obstáculo para realizar una modificación del PGOU.

Como consecuencia de ello, se dicta resolución recomendando al Ayuntamiento de Burgos que inicie los trámites en orden a la modificación puntual del Plan General en relación con los terrenos incluidos en la Unidad de Actuación 36.01 "Pisones II" de tal forma que se garantice a sus titulares la justa distribución de beneficios y cargas valorando la posibilidad de delimitar un Sector de Suelo Urbano No Consolidado de carácter discontinuo en el que se incluyan dichos terrenos

Remitida al Ayuntamiento de Burgos el día 28.12.2005 la resolución, al día de la fecha no consta aún contestación.

1.2. Gestión urbanística

Tanto la Ley de Urbanismo, en su art. 65.1, como su Reglamento de desarrollo, en el art. 187, definen la Gestión urbanística como "el conjunto de instrumentos y procedimientos establecidos en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento de desarrollo para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico". Sancionando los apartados 2, 3 y 4 del art. 65 de la Ley y el art. 188 del Reglamento las siguientes modalidades de gestión urbanística en función de la clasificación del suelo a transformar:

- 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.

PROCURADOR DEL COMÚN

- 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.

El conjunto de expedientes tramitados en esta Institución durante el ejercicio 2005 tienen como objeto cuestiones que podríamos encuadrar tanto dentro del concepto de actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado (**Q/615/05** y **Q/305/05**) como dentro del relativo a las actuaciones integradas (**Q/1150/03**, **Q/650/04**, **Q/531/05**, **Q/873/05**, **Q/978/05**, **Q/1013/05** y **Q/1030/05**) correspondientes a ámbitos de suelo clasificado como urbano no consolidado y urbanizable.

En relación con el primer grupo de expedientes, es destacable el contenido del expediente **Q/615/05**, que tiene como objeto una queja derivada de la disconformidad de un vecino con la actuación del Ayuntamiento de Trescasas (Segovia) respecto de la ejecución de obras de urbanización en la calle El Huertón de esta Localidad y de la falta de resolución de un recurso de reposición interpuesto por el interesado contra un acuerdo de dicha Administración Municipal evacuado en relación con esta cuestión.

Admitida la queja a trámite y examinados los informes emitidos por el Ayuntamiento de referencia y la documentación presentada por la persona que formula la queja, por parte de esta Procuraduría se comprueba que el fondo del asunto no es otro que la ejecución de una actuación aislada de urbanización desarrollada mediante gestión pública en la que el Ayuntamiento asume la condición de urbanizador. Lo sorprendente de este caso es que dicha actuación consistente en obras de *"pavimentación, aceras, saneamiento y abastecimiento de agua"* se ejecuta sin la previa aprobación del preceptivo Proyecto Técnico comprensivo de los contenidos recogidos en el art. 90 del Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986, no constando por tanto ni el presupuesto de ejecución de las referidas obras ni la memoria comprensiva del contenido de las mismas. Siendo más sorprendente aún la respuesta del Ayuntamiento ante la solicitud de información por parte de esta Institución, así, en el escrito de fecha 14.04.2004 se significa que *"el proyecto que sirvió de base a las obras fue el de Urbanización del Plan Parcial del SAPU 1ª, redactado por el Arquitecto Superior D. ..."*. Además de todo lo anterior, tal y como se recoge en la Resolución dictada el día 03.08.2005, con la documentación obrante en el expediente no quedaba acreditado si las referidas obras de urbanización fueron concluidas conforme a la normativa aplicable.

Por lo que se refiere al ámbito formal, en la queja formulada por el interesado no sólo se pone de manifiesto la concurrencia de irregularidades derivadas de la falta de proyecto sino también de la falta de resolución del recurso de reposición interpuesto. En relación con esta cuestión, esta Institución previa referencia a la obligación de resolver sancionada en el art. 42 de la Ley de RJAP y PAC y al hecho de 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, dicta resolución instando del Ayuntamiento de Trescasas la evacuación de las siguientes actuaciones:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, por parte de esa Corporación Municipal se adopten las medidas necesarias para la correcta urbanización de la calle El Huertón de esa localidad.

Segundo.- Que de seguir pendiente el Recurso de Reposición interpuesto el 21 de octubre de 2004, se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, notificando dicha resolución al interesado”.

A la vista de esta resolución, el Ayuntamiento de Trescasas ha aceptado parcialmente la misma en lo que respecta a la resolución expresa del recurso de reposición interpuesto, manifestando en relación con la adopción de medidas para la correcta urbanización de la vía pública de referencia que *“en el ejercicio de la autonomía local que le confiere la CE, y el ordenamiento jurídico en vigor, se reserva la potestad y la competencia de programar sus inversiones conforme al Presupuesto aprobado para cada ejercicio y en atención al interés general y a los recursos efectivamente disponibles”.*

Por otro lado, en materia de actuaciones aisladas de urbanización de gestión privada en suelo urbano consolidado es significativo el grado de desconocimiento que tienen los titulares de terrenos con respecto los deberes que les corresponden de conformidad con lo dispuesto en los arts. 18.2 de la Ley de Urbanismo y 41 de su Reglamento de desarrollo. Así, el expediente **Q/304/05**, archivado por no irregularidad de la Administración. En este expediente el reclamante hacía alusión a su disconformidad con los requerimientos efectuados correctamente por el Ayuntamiento de Segovia en orden a que completase la urbanización de la parcela a fin de que alcanzase la condición de solar, concretamente imponía la *“obligación de urbanizar el frente de la fachada y conexionar hasta la zona pavimentada más próxima”.*

En lo que al segundo grupo de expedientes se refiere, esto es, aquellos relativos a la gestión de actuaciones integradas, es la falta de recepción de las obras de urbanización de las Unidades de Actuación el tema concurrente en los mismos. A este respecto y, como

característicos, cabe destacar los expedientes **Q/1150/03** y **Q/650/04**, en los que se abordan cuestiones directamente relacionadas con la Disposición Transitoria Octava del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, esto es, sectores o ámbitos donde a la entrada en vigor del Reglamento la urbanización ya está ejecutada pero que no ha sido recibida por el Ayuntamiento. Por ello en ambos casos la Resolución dictada por esta Institución es la misma: *“Que por parte de la Corporación Municipal se adopten las medidas necesarias para que se produzca la entrega y recepción de la urbanización “...”, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”.*

Así, en la primera queja, **Q/1150/03**, se hace alusión a la falta de recepción por el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes (Ávila) de las obras de urbanización y de los servicios de la denominada “Urbanización Villas de Valdelagua” que según denominación de las Normas Subsidiarias corresponde con las Áreas Problema 3 y 4.

A la vista de lo informado por el Arquitecto Municipal “Las Áreas Problema 3 y 4 son zonas clasificadas por las NNSS como suelo urbano pero con ordenación pendiente de un Plan Especial de Reforma Interior que se redactó y aprobó con posterioridad, así como los necesarios Proyectos de Compensación y Urbanización”.

El problema surge una vez ejecutadas las obras de urbanización y recibidas provisionalmente por el contratista, la Junta de Compensación y la Dirección de obra con fecha 26.08.1999, ya que de acuerdo con el contenido del informe emitido por los técnicos municipales del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes, asumido por la Comisión de Gobierno Local en sesión celebrada el día 17.07.2001, existían una serie de deficiencias a corregir antes de que se procediera a la recepción por parte del Ayuntamiento.

A la vista del contenido del citado informe por la Junta de Compensación, responsable de la ejecución de las obras frente al Ayuntamiento, no sólo se procede a intentar subsanar las deficiencias sino que se promueve una modificación del Proyecto de urbanización encaminada a subsanar las deficiencias expuestas por los técnicos municipales, cuya modificación se aprueba definitivamente en virtud de Decreto de Alcaldía de fecha 11.10.2004.

De lo expuesto, y resultando que, en el momento de resolver el expediente, por parte de la Administración municipal aún no se habían recibido las obras pese a que constaba que habían quedado subsanadas las deficiencias expuestas por los Técnicos del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes en sus informes, se dicta Resolución en la que se insta de dicha entidad local la adopción de las medidas necesarias para que se produzca *“la entrega y recepción de la urbanización ‘Villas de Valdelagua’, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 22/29004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de*

PROCURADOR DEL COMÚN

Castilla y León". La citada resolución es aceptada por el Ayuntamiento, razón por la cual se archiva el expediente.

Como se ha podido observar el problema que nos ocupa, expuesto por la persona que formula la queja y confirmado por la Administración local, es consecuencia de una ejecución defectuosa de las obras de urbanización por la Junta de Compensación o, más bien, en desacuerdo con las determinaciones técnicas del Proyecto de Urbanización, razón por la cual se insta su modificación, y de la pasividad del Ayuntamiento ante esta situación.

Como consecuencia asimismo de una deficiente ejecución de las obras de urbanización y de la falta de una intervención activa del Ayuntamiento de Cardenajimeno (Burgos) se incoa el expediente **Q/650/04**. En este caso, al igual que en el anterior, la queja es consecuencia de la existencia de defectos en la ejecución de las obras de urbanización del denominado Sector SUB-6 (Río Arlanzón) de San Medel y del incumplimiento por parte de los responsables de los requerimientos que en orden a la finalización de las citadas obras realizó el Ayuntamiento, situación que se agrava con la adopción de un acuerdo de recepción parcial de las citadas obras por parte de la entidad local pese a lo cual no se suscribió el correspondiente Acta de Recepción.

En este caso, al igual que en el caso anterior, por parte de esta Institución se insta del Ayuntamiento de Cardenajimeno *"que por parte de esa Corporación Municipal se adopten las medidas necesarias para que se produzca la entrega y recepción de la urbanización 'Río Arlanzón de San Medel', con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 206 y ss, del Decreto 22/29004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León"*. Al día de la fecha aún no se ha recibido contestación de dicha entidad local aceptando o rechazando la resolución.

En relación con ambos expedientes se ha puesto de manifiesto a las entidades locales afectadas que, una vez transcurridos los plazos de ejecución, si el promotor no insta a la Administración a que efectúe la recepción de la Urbanización, ésta, de oficio, deberá iniciar las actuaciones correspondientes para que se produzca tal recepción, no siendo de recibo el peregrinaje que deben hacer los propietarios de una urbanización con anomalías en que el promotor remite la responsabilidad al Ayuntamiento y éste, con la excusa de que no ha sido recibida, remite otra vez al promotor.

En lo que a la aplicación de la Disposición Transitoria Octava del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se refiere y en relación con los supuestos de incumplimiento de lo dispuesto en los arts. 206 y 207 de dicho Reglamento en el plazo establecido, es necesario destacar el contenido del expediente, archivado por no irregularidad, identificado con el número **Q/873/05** en el que se alude a la denegación por parte del Ayuntamiento de Valencia de Don

PROCURADOR DEL COMÚN

Juan (León) de una licencia solicitada en un ámbito donde la urbanización ya está ejecutada pero no ha sido recibida, siendo los motivos de tal resolución desestimatoria el transcurso del plazo previsto en esta Disposición Transitoria Octava y el incumplimiento de lo dispuesto en los mencionados preceptos.

1.3. Intervención en el uso del suelo

El presente epígrafe, junto con los tres siguientes, se refieren a las diferentes formas de intervención administrativa en la actividad urbanística. Concretamente este apartado, tal y como se refleja en el título, tiene como objeto la intervención administrativa en el uso del suelo que se articula a través de tres mecanismos:

1.3.1.- La licencia urbanística.

1.3.2.- Los instrumentos de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación.

1.3.3.- Los mecanismos de protección de la legalidad urbanística.

1.3.1. Licencias urbanísticas

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 287 del Reglamento de Urbanismo “mediante la licencia urbanística el Ayuntamiento realiza un control preventivo sobre los actos de uso del suelo para verificar su conformidad con la normativa urbanística”, sancionando los arts. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 99 de la Ley de Urbanismo y 293 y 294 del citado Reglamento de Urbanismo de Castilla y León los trámites a evacuar para la concesión de las mencionadas licencias, siendo especialmente relevante en lo que a estos trámites se refiere la incorporación al expediente de los correspondientes informes emitidos por los Servicios Técnicos y Jurídicos del Ayuntamiento, o, en su defecto los correspondientes a la Diputación Provincial, por cuanto que la ausencia de tales informes puede determinar la anulabilidad del acuerdo de concesión de licencia, tal y como apunta el TS, en su Sentencia de fecha 21.05.1998.

En relación con esta cuestión, la ausencia de los informes preceptivos, numerosos son los expedientes tramitados en esta Institución de los que se deriva dicha omisión, en unos casos del informe jurídico, en otros, del técnico y en otros, de ambos, el técnico y el jurídico. Concretamente, en lo que a este tema respecta hay que hacer referencia a los siguientes expedientes: **Q/867/04, Q/985/04, Q/986/04, Q/1149/04, Q/1470/04, Q/1765/04, Q/1778/04, Q/1885/04, Q/2152/04, Q/2153/04, Q/2154/04, Q/2155/04, Q/2156/04, Q/2157/04, Q/2158/04, Q/146/05, Q/255/05, Q/520/05 y Q/894/05.** Siendo necesario significar que de todos ellos 8 se refieren a licencias concedidas por el

PROCURADOR DEL COMÚN

Ayuntamiento de Soto de Cerrato (Palencia) y 5 al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila). Asimismo es necesario mencionar que dos de ellos, el **Q/1765/04** y el **Q/2152/04**, fueron archivados al concluir que, en principio, no existía actuación irregular por parte de la Administración.

Dos son los expedientes que van a ser objeto de mención en este apartado, en función del informe omitido: el **Q/2153/04**, en el que no se incorpora ni el informe técnico ni el informe jurídico y el **Q/985/04** en el que se obvia el informe jurídico y en el que el informe técnico es insuficiente, unido a la falta de resolución expresa de un recurso de reposición interpuesto contra el acto de concesión de licencia.

En la primera queja, identificada con el número **Q/2153/04**, se denuncia la comisión por el Ayuntamiento de Soto de Cerrato (Palencia) de presuntas irregularidades en la concesión de licencia para la ejecución de obras en la calle General Franco de dicha localidad, refiriéndose las quejas **Q/2154/04**, **Q/2155/04**, **Q/2156/04**, **Q/2157/04** y **Q/2158/04** a la misma cuestión pero en relación con distintos emplazamientos del mismo término municipal, razón por la cual se dicta una Resolución común. Estas irregularidades a la vista de la documentación remitida por el Ayuntamiento, salvo en dos supuestos, se confirman ya que, efectivamente, en la mayoría de los casos no constaba la emisión ni del informe técnico ni del informe jurídico que preceptivamente debía evacuarse con carácter previo a la concesión de las licencias.

En relación con esta cuestión por parte de esta Institución se invoca en su resolución el contenido del art. 99.1.b) de la Ley de Urbanismo en el que se establece expresamente que “además de lo dispuesto en materia de competencia y procedimiento por la legislación de régimen local, las licencias urbanísticas se otorgarán conforme a las siguientes reglas.... : a) las solicitudes se acompañarán de la documentación necesaria para valorarlas, que se determinará reglamentariamente, b) los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación provincial, emitirán informe sobre la conformidad de la solicitud a la legislación y al planeamiento aplicables”.

Téngase en cuenta, en relación con el contenido de dicho precepto, que el procedimiento de otorgamiento de licencias es un procedimiento rogado, esto es, que se inicia a través de la solicitud de la persona interesada en el otorgamiento de la licencia, a la que habrá de acompañarse, en su caso, el proyecto técnico correspondiente. Una vez incoado el procedimiento, el expediente administrativo ha de ser instruido mediante la incorporación al mismo de los correspondientes informes técnicos y jurídicos, para determinar y conocer los datos en virtud de los cuales ha de resolverse la solicitud de licencia. En base a los mismos informes encontraremos justificación suficiente para la concesión o denegación de la licencia urbanística en cuestión. De lo contrario la actuación municipal pudiera incurrir en desviación de poder y estar viciada de nulidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

A este respecto, la jurisprudencia consolidada del TS (STS de 21 de mayo de 1998, entre otras) establece que la falta del previo informe jurídico en el procedimiento de otorgamiento de licencia no constituye vicio de nulidad, ya que su falta no significa que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino que constituye un mero defecto de forma que no arrastra la invalidez del acto salvo cuando produce indefensión o cuando se le impide alcanzar su fin. Razón por la cual a tenor de lo dispuesto en el art. 67 de la Ley de RJAP y PAC los actos de concesión de licencia en cuyos expedientes no obre el preceptivo informe jurídico son susceptibles de convalidación, salvo que del propio informe se derive que el acuerdo de concesión atribuye al beneficiario derechos o facultades cuando carece de los requisitos legales para su adquisición, siendo en este caso nulo de pleno derecho el acto de concesión de licencia de acuerdo con lo dispuesto en el art. 62 de la citada norma y por lo tanto no convalidable.

Como consecuencia de todo ello, desde esta Procuraduría se dicta resolución, instando del Ayuntamiento de Soto de la Vega (Palencia) *“que por parte de los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación Provincial, se emitan los correspondientes informes sobre la conformidad de la solicitud de la licencia a la legislación y al planeamiento aplicables. Y, que, a la vista de lo informado: 1. si lo solicitado es conforme a la legislación y al planeamiento aplicables, se proceda a la convalidación de la licencia; 2. Y, si no lo es que se inicien los correspondientes procedimientos de revisión de actos de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC”*. Con independencia de lo anterior, y como consecuencia de la falta de contestación por parte de esta entidad local a los escritos de denuncia presentados por el interesado que formula la queja, asimismo se requiere de este Ayuntamiento *“que de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se dé contestación por escrito a la denuncia presentada”*.

A la vista de dicha resolución, el Ayuntamiento de Soto de la Vega, aceptando el contenido de la misma, solicita la emisión del preceptivo informe del Servicio de Asistencia y Cooperación Municipal de la Diputación Provincial de Palencia, convalidando posteriormente las resoluciones de concesión de licencias que adolecían de un vicio de anulabilidad.

Si en los expedientes de concesión de licencias tramitados por el Ayuntamiento de Soto de la Vega que dan lugar a las quejas anteriormente relacionadas, se había omitido la emisión de ambos informes, el técnico y el jurídico, en el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila) que da lugar a la queja **Q/985/04**, aunque sólo se omitió la emisión del informe jurídico, el informe técnico que se incorpora es insuficiente ya

que no determina la conformidad o no con la normativa urbanística de parte de los actos de ejecución solicitados. El motivo de la queja **Q/985/04** no es otro que la disconformidad de la persona que formula la misma con el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila) el día 24 de marzo de 2004, conforme al cual se concedía licencia de obras para la transformación de los diez garajes inicialmente proyectados en planta baja del inmueble sito en la calle Sabina número 8 de dicha localidad en dos locales comerciales independientes con entrada desde dicha vía pública. Contra dicho acuerdo se interpuso recurso de reposición el 12 de mayo de 2004, sin que, en el momento de Resolución del expediente por esta Institución, el día 13 de abril de 2005 se hubiera dictado por el Ayuntamiento resolución al respecto.

A la vista de la información facilitada por el Ayuntamiento y de la documentación remitida, la licencia concedida tenía como objeto: *1) adaptar planta sótano en trasteros con vista a C/ Álamo, 2) transformar dos despachos en dos apartamentos en planta bajo cubierta y 3) transformar planta de garajes en nave y local comercial en planta baja, todo ello en relación con el edificio sito en calle Sabina 8*. No obstante lo anterior, el Arquitecto municipal solo emite informe en relación con las cuestiones relacionadas en los puntos 1) y 2), obviando la tercera. Y, además, no consta la incorporación al expediente del preceptivo informe jurídico en relación con las tres solicitudes.

Como consecuencia de ello, y por los mismos motivos esgrimidos en el expediente **Q/2153/04**, esta Institución dicta resolución en el mismo sentido, instando del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro que *“por parte de los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación Provincial, se emitan los correspondientes informes sobre la conformidad de la solicitud de la licencia a la legislación y al planeamiento aplicables. Y, que, a la vista de lo informado: 1. si lo solicitado es conforme a la legislación y al planeamiento aplicables, se proceda a la convalidación de la licencia; 2. Y, si no lo es que se inicien los correspondientes procedimientos de revisión de actos de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC”*.

Con independencia de lo anterior, el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro no sólo dicta un acto, en principio, anulable, sino que interpuesto contra el mismo el correspondiente recurso potestativo de reposición no lo resuelve utilizando como pretexto la figura del silencio administrativo.

En este supuesto, al igual que en el resto de los recogidos a lo largo de este informe en lo que a la actividad urbanística se refiere, esta Institución comunica a la citada Entidad Local 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

PROCURADOR DEL COMÚN

cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Razón por la cual en la resolución dictada se requiere del Ayuntamiento de referencia que *“respecto del recurso de reposición interpuesto el 12.05.2004, se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero”*.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila).

Los expedientes que tienen como objeto la materia regulada en el Capítulo I del Título IV de la Ley de Urbanismo regional no se limitan solamente a cuestiones derivadas de la ausencia de informes técnicos y jurídicos, sino que también se refieren a temas tales como el ya mencionado incumplimiento de la Administración de la obligación de resolver expresamente los recursos de reposición interpuestos contra los actos de concesión de licencias o la demora injustificada en la concesión de las mismas.

En lo que respecta al incumplimiento de la obligación de resolver expresamente los recursos de reposición interpuestos contra los actos de concesión de licencias, además del citado **Q/985/04**, existen otro expediente al que debemos aludir: el identificado con el número **Q/238/05**, incoado como consecuencia de un escrito de queja motivado en la disconformidad del interesado con la resolución dictada el día 28 de diciembre de 2004 por el Alcalde del Ayuntamiento de Ardón (León) en virtud de la cual se deniega una licencia para la apertura de una puerta para acceso a un solar desde la calle Las Cuevas de esa localidad, con respecto a la cual ha interpuesto el correspondiente recurso de reposición que no ha sido resuelto en el plazo sancionado en el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC.

El motivo de la denegación de la licencia, compartido por esta Institución, se recoge en el informe emitido por el Secretario General de dicho Ayuntamiento, basado asimismo en el informe emitido previamente por el Arquitecto al servicio de la Mancomunidad de Municipios Esla-Bernesga, y no es otro que la existencia de una franja de terreno de *“inequívoca”* propiedad municipal entre la vía pública y el inmueble para el que se solicita licencia, cuyo objeto no es otro que la apertura de una puerta de acceso desde dicha propiedad municipal. Concretamente, con fecha 27.12.2004 el Secretario emite el citado informe jurídico, en el que se señala expresamente que: *“la Jurisprudencia ha venido reconociendo una excepción a la regla general de que las licencias se han de conceder dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero, ...precisamente en los supuestos en que la titularidad pública de los terrenos afectados resulte clara e inequívoca, en cuyo caso admite la procedencia de la denegación de la licencia, siendo así que, en el caso que nos ocupa, la titularidad municipal del*

PROCURADOR DEL COMÚN

terreno hacia el que pretende abrirse la puerta, para la que se solicita la licencia, es innegable...."

A la vista de dicho informe y, sobre la base de lo dispuesto en los arts. 98 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, y 291 de su Reglamento de desarrollo invocados expresamente en la resolución dictada por esta Procuraduría, esta Institución concluye que la denegación de la licencia contenida en la resolución dictada el día 28 de diciembre de 2004 por el Alcalde del Ayuntamiento de Ardón es totalmente ajustada a derecho no habiendo incurrido esta Administración en irregularidad alguna.

Diferente, sin embargo, fue la conclusión en lo que al aspecto formal respecta relativo a la no resolución del recurso de reposición interpuesto contra la citada Resolución de fecha 28.12.2004. En relación con esta cuestión vuelve a ser significativo el informe emitido por el Secretario del Ayuntamiento en el que literalmente se establece:

"En cuanto a si se ha resuelto el recurso de reposición formulado contra la denegación de la licencia urbanística, informo a Ud. que, debido al volumen de trabajo existente en este Ayuntamiento que desborda totalmente al personal disponible, no se pudo resolver el referido recurso en plazo, habiendo solicitado recientemente la recurrente la expedición del certificado acreditativo del silencio que, en breve, le será expedido, sin perjuicio de la intención de esta Alcaldía de resolver dicho recurso en cuanto sea posible, aunque sea ya fuera de plazo y sin perjuicio, también, de que la recurrente pueda, ante los efectos desestimatorios del silencio, ejercitar las acciones que tenga por conveniente".

Ha de tenerse en cuenta que, interpuesto recurso de reposición con fecha 26 de enero de 2005, -y sin perjuicio de otra documentación no existente en los archivos de esta Institución-, el día en que se dicta la Resolución, casi seis meses después, aún no había sido resuelto y notificada la resolución, cuando el art. 117.2 de la LRJYPAC establece el plazo de un mes.

Lo anterior lleva directamente a esta procuraduría al estudio de una de las obligaciones que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Los argumentos de dicho estudio son comunes a todos los expedientes en los que se ha incumplido la obligación de resolver recursos por parte de las distintas administraciones públicas cuya actuación está sometida a la supervisión de esta Institución, razón por la cual, y a fin de evitar duplicidades, dichos argumentos se recogen en el presente apartado, limitándonos

PROCURADOR DEL COMÚN

en el resto de los expedientes que serán objeto de análisis a hacer remisiones al que nos ocupa.

El fundamento jurídico inicial de la resolución dictada se encuentra en la ya citada obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos, que vincula a todas las Administraciones públicas. Efectivamente, el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero) amplía a los sujetos públicos administrativos el *"deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecidos"*, que el apartado séptimo del artículo primero del Código Civil preceptúa para los jueces y tribunales. Por tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico-administrativa citada, la Administración tiene el deber inexcusable de dictar y notificar resolución expresa, deber que se ha intensificado en la última reforma operada en la normativa reguladora de la actividad de las administraciones públicas.

La obligación de resolver de las administraciones públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de las diferentes administraciones que conviven en nuestro sistema jurídico de acuerdo con el principio de eficacia proclamado, al más alto nivel normativo, en el art. 103.1 CE, y en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como con el criterio de eficiencia y servicio a los ciudadanos recogido en el art. 3.2 de la última de las normas citadas.

Desde un punto de vista temporal, el cumplimiento de la obligación señalada por los sujetos públicos debe llevarse a cabo, como no podía ser de otra forma, dentro de unos plazos que al efecto se establecen en el Ordenamiento Jurídico, plazos que, tal y como dispone el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos. Dichos plazos se establecen, con carácter general en el apartado segundo del art. 42 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, y en lo que respecta a la resolución y notificación del recurso de reposición en el citado art. 117.2.

Del propio contenido de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se desprende 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. A este respecto el art. 41, anteriormente citado de la Ley 30/1992, dispone que *"los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos (...) adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus*

PROCURADOR DEL COMÚN

intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos”.

Por último, conviene reiterar –aunque ya se ha referido en el análisis del expediente **Q/985/04**- 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.

Sobre la base de la argumentación anteriormente expuesta, esta Institución dicta resolución el mencionado día 21 de julio de 2005 en la que se interesa del Ayuntamiento de Ardón que, *“de seguir pendiente el Recurso de Reposición interpuesto el 26 de enero de 2005, se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJAP y PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, notificando dicha resolución al interesado”*. Dicha resolución ha sido aceptada por la entidad local.

Cerrando ya el análisis de este apartado y relacionado con el derecho que tienen los interesados a que la Administración resuelva en plazo sus solicitudes, únicamente cabe hacer una breve mención al expediente **Q/1490/04**, cuyo contenido ya sido desarrollado en el apartado 1.1. relativo al Planeamiento Urbanístico y que estaba motivada en la demora injustificada en el otorgamiento de una licencia como consecuencia de la existencia de un error material en el planeamiento urbanístico que establecía la ordenación detallada del inmueble para el que se solicitaba. A este respecto solamente significar que partiendo de que el procedimiento de otorgamiento de licencias tiene una duración limitada y de que la Administración, como hemos visto, tiene la obligación de resolver en plazo sus solicitudes, la normativa urbanística - concretamente los arts. 44.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones y el 13.1.e) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León -, en el marco del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración sancionado en el art. 106 de nuestra Norma Suprema y en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sanciona expresamente un supuesto de responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración que infiere al particular que solicita la licencia un daño que no tiene la obligación de soportar.

1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación

Establece el art. 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que todo propietario de terrenos, con independencia de la clasificación urbanística de los mismos, *“deberá destinarlos a usos que no resulten disconformes con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público...”*, sancionando la normativa autonómica, concretamente el Capítulo II del Título IV, tanto de la

PROCURADOR DEL COMÚN

Ley de Urbanismo como de su Reglamento de desarrollo, los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento del mencionado deber de conservación y el límite a partir del cual este deber cesa.

El presente apartado tiene como objeto el desarrollo de los expedientes relativos a las órdenes de ejecución como manifestación de las facultades de *"policía de la edificación"* que tienen atribuidas los ayuntamientos y los correspondientes a declaraciones de ruina constitutivas del supuesto normal de cese del deber de conservación atribuido a los propietarios en el citado art. 19.

Téngase en cuenta que, en lo que a esta materia se refiere, lo fundamental es el contenido de los informes técnicos que obran en los expedientes ya que en función del coste de reposición de los inmuebles y del 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, existiendo en muchos casos una línea divisoria mínima entre ambas posibilidades, razón por la cual en aquellos expedientes en los que no existe un informe emitido por los técnicos municipales que permita extraer una conclusión clara de la situación de los inmuebles se insta de las administraciones afectadas que *"se acuerde realizar una inspección del edificio emitiéndose por el Técnico competente un informe en el que tras describir la situación del mismo, señale las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y en razón de las circunstancias que se expongan, indique si procede declarar el estado ruinoso del edificio o dictar la correspondiente orden de ejecución"* y *"que, a la vista de lo informado se tramiten los correspondientes expedientes, adoptándose las medidas necesarias para mantener los edificios en condiciones de seguridad"*. Tal es el caso de los expedientes **Q/1884/04**, **Q/2135/04** y **Q/1216/05** que por sistemática serán incluidos en el apartado relativo a declaraciones de ruina.

1.3.2.1. Órdenes de ejecución

El tipo de quejas presentadas se pueden sistematizar en dos grupos, aquellas que denuncian la pasividad de los ayuntamientos frente a los incumplimientos de las órdenes de ejecución dictadas, siendo este el caso de los expedientes **Q/1171/04** y **Q/1679/04**, y aquellas otras que ponen de manifiesto la inactividad de dichas administraciones municipales ante el incumplimiento por los propietarios del deber de conservación de los inmuebles, en este grupo estarían incluidos los expedientes **Q/1884/04**, **Q/2135/04** y **Q/1216/05**, que como se ha expuesto serán objeto de análisis en el apartado relativo a las Declaraciones de Ruina.

En lo que al primer grupo de expedientes se refiere, en ambas quejas, **Q/1171/04** y la **Q/1679/04**, se pone de manifiesto la pasividad tanto del Ayuntamiento de León, en el

primer caso, como del Ayuntamiento de Poza de la Sal (Burgos), en el segundo, frente al incumplimiento por los titulares de inmuebles en deficiente estado de conservación de las ordenes de ejecución dictadas por ambas Administraciones.

Por lo que respecta al expediente **Q/1171/04** es consecuencia del deficiente estado de conservación del inmueble número 32 de la calle La Rúa de la capital leonesa y de la pasividad del Ayuntamiento pese a las denuncias formuladas por el reclamante. Concretamente de la propia información facilitada por el Ayuntamiento se deduce la potencial concurrencia de irregularidades en su actuación ya que, pese a haber requerido a los titulares del mencionado inmueble para que procedieran a la reparación del mismo en virtud de Decreto de Alcaldía de fecha 22 de diciembre de 2002 y reiterado la orden en virtud de otros dos Decretos de fechas 12 de agosto de 2003 y 28 de febrero de 2005 con advertencia de ejecución subsidiaria o imposición de multas coercitivas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, el día 17 de octubre de 2005, fecha en que se dicta la resolución por esta Institución, ni se habían ejecutados las obras por los titulares ni lo había hecho el Ayuntamiento subsidiariamente, poniendo como pretexto que los propietarios no habían facilitado el acceso al inmueble pese al requerimiento hecho en virtud de Decreto de fecha 22 de agosto de 2005.

A la vista de lo expuesto, esta Institución en la resolución dictada con fecha 17.10.2005 significa al Ayuntamiento de León 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 este sentido, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del TS, (STS 10.06.91, 17.06.91 y 12.09.97 entre otras), nuestro ordenamiento –arts. 21 del Texto Refundido de 1992, hoy art. 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, y arts. 8 y 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León- da lugar 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”.

En el supuesto objeto del expediente que nos ocupa, era un hecho probado que la propietaria del inmueble había incumplido reiteradamente las ordenes de ejecución dictadas por el Ayuntamiento de León mediante Decretos de fechas 20.12.2002, 12.08.2003 y 28.02.2005, en cada uno de los cuales se concedía un plazo de diez días para que se procedieran a adoptar como medidas de seguridad una serie de obras en evitación del desplome del muro medianero. Asimismo, en los referidos Decretos se apercibía a la propietaria de que, en caso de incumplimiento de lo ordenado, el Ayuntamiento procedería a la ejecución subsidiaria o a la

PROCURADOR DEL COMÚN

imposición de multas coercitivas. Sin embargo, (y sin perjuicio de que de cualquier otra documentación no existente en los archivos de esta Institución se derive otra cosa), con fecha 17.10.2005 no constaba que el Ayuntamiento de León hubiese adoptado medidas al respecto.

El art. 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, dispone que “las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos..” La utilización de la expresión “podrán proceder” no debe inducir a pensar que la Administración es libre para decidir si ejecuta o no forzosamente un acto administrativo: dicha frase manifiesta la habilitación de la potestad de ejecución, pero no el carácter discrecional del ejercicio de la misma. En este precepto hay un apoderamiento, ciertamente, pero también un encargo conectado con la propia ejecutividad y obligatoriedad de los actos administrativos, que alcanza tanto al destinatario del acto como a la propia Administración. No puede ignorarse que el cumplimiento, sea voluntario o forzoso, constituye el punto final del proceso de ejecución administrativa de la ley; éste tiene lugar a través de la actividad formalizada de la Administración y, por ello mismo, se dota al acto administrativo de aquella ejecutividad y a la Administración de sus poderes de compulsión. Si estos no se ejercen, lo mismo que por el incumplimiento del obligado rebelde, dicho proceso ejecutivo queda interrumpido. Y, con ello, son vulnerados los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficacia de la acción administrativa, así como el interés público a cuya declaración y concreción responde el acto administrativo.

En esto se ve, precisamente que la Administración nunca es titular de situaciones jurídicas exclusivamente activas. Debido a su posición institucional, la Administración se encuentra inmersa siempre en una situación mixta de poder-deber, de medios y fines, que conforman las funciones legales que tiene encomendadas. Sólo con esto, ya sería posible deducir un deber genérico de ejecutar forzosamente los actos administrativos que derivaría de la propia noción de competencia administrativa.

Con no poca frecuencia, la actividad administrativa al tiempo que realiza el interés público conforme a los objetivos legalmente predeterminados viene a satisfacer o componer intereses particulares. Es por eso que algunos actos administrativos, al tiempo que se dirigen contra determinados sujetos, reconocen a favor de otros determinados intereses o derechos cuya satisfacción sólo se logra a través del cumplimiento del obligado. Siendo esto así, parece difícil negar que los beneficiarios del acto administrativo puedan exigir de la Administración, responsable última de la ejecución del acto administrativo, la adopción de los medios de fuerza necesarios para compeler al rebelde al cumplimiento.

Por último, la Ley 30/1992 no establece ningún límite temporal al ejercicio de esta potestad, lo cual podría explicarse a partir de la propia noción de ejecutividad de los actos,

PROCURADOR DEL COMÚN

supuesta su permanencia y estabilidad jurídica una vez que se hacen firmes, lo que vendría impuesto por el principio de seguridad jurídica. De otro lado, el carácter irrenunciable e imprescriptible de las potestades administrativas parece confirmar que, en principio, la Administración no pierde su capacidad de dar ejecución forzosa a los actos administrativos por el transcurso del tiempo.

Por todo ello, y considerando que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 112 de la Ley 5/1999 y 338 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, el Ayuntamiento de León en su calidad de Administración competente para la inspección urbanística está autorizado para entrar y permanecer en fincas, construcciones e instalaciones excepto cuando se trate de domicilios, en cuyo caso se requerirá autorización judicial, esta Procuraduría dicta resolución en la que insta de dicha entidad local:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se verifique el cumplimiento de la orden de ejecución y, en caso de que el obligado no atienda a la orden, que se continúe el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria del acto.

Segundo.- Que, en el supuesto de que la propietaria del inmueble nº 32 de la calle La Rúa, no se haya personado en las oficinas municipales al objeto de facilitar el acceso al referido inmueble:

a) se requiera la autorización judicial correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el art. 112.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en el art. 338.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

b) se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, con base en lo dispuesto en el art. 115.1.c.3º y ss, de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

Al día de la fecha, esta Institución aún no ha recibido del Ayuntamiento de León contestación alguna aceptando o rechazando la resolución.

Al igual que en el supuesto anterior y por las mismas razones, en el expediente **Q/1679/04** esta Institución entiende que el Ayuntamiento de Poza de la Sal (Burgos) ha incurrido en diversas irregularidades como consecuencia de su pasividad ante el incumplimiento por el titular del inmueble sito en el número 12 de la calle El Postigo de dicha localidad de la orden de ejecución de reparación del mismo dictada el día 1 de abril de 2004 como resultado de las denuncias formuladas por el reclamante los días 28.07.2003 y 18.03.204.

Admitida la queja a trámite, iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada y examinada la documentación aportada por el interesado y el informe remitido por el Ayuntamiento de Poza de la Sal, esta Institución dicta resolución requiriendo del Ayuntamiento de referencia *“que, con la mayor brevedad posible, se verifique el cumplimiento de la orden de ejecución y, en caso de que el obligado no atienda a la orden, que se continúe el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria del acto”*, significando lo siguiente:

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. Ahora bien, en el supuesto de que la orden no sea cumplida voluntariamente por el interesado, lo cual ocurrirá cuando transcurrido el plazo concedido para la ejecución de las obras no las hubiese realizado, -en el caso que nos ocupa, con fecha 01.04.2004 se requiere a la propietaria del inmueble sito en C/ Postigo, nº 12 para que a la mayor brevedad posible repare el citado inmueble-, la Administración actuante procederá a la iniciación del expediente sancionador, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario para que ejecute la orden efectuada que, de no cumplirse, se llevará a cabo por la Administración requirente, con cargo al obligado. En consecuencia, comprobado que los propietarios no ejecutan las obras de conservación por propia iniciativa, no basta con que el Ayuntamiento dicte la correspondiente orden sino que debe verificar su cumplimiento y, en caso de que el obligado no atienda a la orden continuar con el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria del acto.

Con independencia de lo anterior y directamente relacionado con la materia objeto de análisis en el apartado 1.5, es necesario hacer una referencia a la escasez de medios a los que alude el Ayuntamiento de Poza de la Sal en su informe. En relación con esta cuestión, que será objeto de estudio en el apartado 1.5, cabe recordar que el art. 36.1.b, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que “son competencias propias de la Diputación Provincial la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”; precepto que se invoca en la citada resolución de fecha 15 de febrero de 2005.

Pese al tiempo transcurrido, el Ayuntamiento de Poza de la Sal (Burgos) en la fecha de cierre del presente informe no ha comunicado a esta Institución la aceptación o rechazo motivado de la misma.

De acuerdo con la sistemática seguida, el segundo grupo de expedientes relativos a ordenes de ejecución ponen de manifiesto la inactividad de las Administraciones municipales ante el incumplimiento por los propietarios del deber de conservación de los inmuebles. Así los

PROCURADOR DEL COMÚN

expedientes **Q/1884/04**, **Q/2135/04** y **Q/1216/05**, que serán objeto de análisis en el apartado correspondiente a las Declaraciones de Ruina.

1.3.2.2. Declaraciones de ruina

Tal y como se ha expuesto al principio del presente epígrafe, el deber de conservación de inmuebles sancionado en los arts. 8 de la Ley de Urbanismo y 19 de su Reglamento de desarrollo, cesa en los siguientes supuestos:

a) Cuando el coste de las obras y otras actuaciones necesarias para mantener o reponer las condiciones adecuadas de seguridad y estabilidad señaladas en el art. 19, exceda del límite del deber legal de conservación. Dicho límite, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2º del citado precepto, se fija en la mitad de su coste de reposición, entendido como el valor actual de construcción de un inmueble nuevo, en condiciones que permitan su autorización conforme a la normativa vigente, con la misma superficie edificada y cuyas demás características sean similares, excluyendo el valor del suelo e incluyendo el coste de ejecución, el beneficio empresarial, los honorarios profesionales y los tributos que graven la construcción, sin depreciaciones de ningún tipo.

b) Cuando se requiera la realización de obras de seguridad y estabilidad que no puedan ser autorizadas por encontrarse declarado el inmueble fuera de ordenación de forma expresa en el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada.

En ambos casos, de acuerdo con lo previsto en los arts. 108 de la Ley y 323 del Reglamento, los Ayuntamientos deben declarar el estado de ruina de los inmuebles. Y, es a estos expedientes, a los de declaración de ruina, a los que se refieren, con matizaciones, las quejas identificadas con los números **Q/1884/04**, **Q/2135/04**, **Q/371/05** y **Q/1216/05**.

En lo que respecta a la queja identificada con el número **Q/371/05**, que tiene como objeto la actuación del Ayuntamiento de Castropodame (León) en relación con una bodega sita en la calle Pez s/n, no se formula resolución, procediéndose al archivo del expediente, por cuanto que de acuerdo con la información facilitada por ambas partes –quejoso y Administración– se llegó a un acuerdo amistoso para resolver el problema planteado.

Los otros tres expedientes, como hemos expuesto en el apartado anterior relativo a las órdenes de ejecución, son el resultado de la inactividad de las Administraciones municipales ante el incumplimiento por los propietarios del deber de conservación de los inmuebles.

En dichos expedientes, admitidas a trámite las quejas y examinada la documentación aportada por los interesados y los informes emitidos por las Administraciones municipales implicadas, esta Procuraduría concluyó que dichas Administraciones habían incurrido en irregularidades derivadas de la inactividad de las mismas pese a las denuncias en las que se

PROCURADOR DEL COMÚN

significaba el deficiente estado de conservación de los inmuebles sitos en el número 14 de la Plaza General Franco del Municipio de Momblona (Soria) -**Q/1884/04**-, en la calle Chorrito del Municipio de Béjar (Salamanca) -**Q/2135/0**- y en el número 35 de la calle del Medio de Moslares de la Vega (Renedo de la Vega – Palencia) -**Q/1216/05**-.

En los tres casos, habida cuenta que en ninguno de los expedientes obra informe técnico en el que se determine el grado de deterioro de los inmuebles, esta Institución dicta resolución –en el expediente **Q/1884/04** el día 08.02.05, en el expediente **Q/2135/04** el posterior 01.03.05 y en el expediente **Q/1216/05** el día 30.09.05- en el sentido siguiente:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se acuerde realizar una inspección del edificio sito en la C/ ... emitiéndose por el Técnico competente un informe en el que tras describir la situación del mismo, señale las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y en razón de las circunstancias que se expongan, indique si procede declarar el estado ruinoso del edificio o dictar la correspondiente orden de ejecución.

Segundo.- Que a la vista de lo informado se tramiten los correspondientes expedientes, adoptándose las medidas necesarias para mantener los edificios en condiciones de seguridad”.

De dichas resoluciones, ha sido aceptada la notificada al Ayuntamiento de Béjar (Salamanca), rechazada la correspondiente al Ayuntamiento de Momblona (Soria) y está pendiente de contestación la remitida al Ayuntamiento de Renedo de la Vega (Palencia).

Como se puede observar, previo requerimiento a los Ayuntamientos para que procedan a la inspección técnica de las construcciones, se deja abierta tanto la posibilidad de que se dicte la correspondiente orden de ejecución como la de que se declare la ruina de los inmuebles, razón por la cual en las resoluciones dictadas se procede a un análisis de ambos mecanismos. En el caso de la orden de ejecución en el mismo sentido que se contiene en las Resoluciones incluidas en los expedientes **Q/1171/04** y **Q/1679/04** ya citados. Y, en el supuesto de la declaración de ruina en el que seguidamente se recoge. La razón de dejar abiertas ambas opciones es la finísima línea que a veces separa ambas posibilidades, dependiente del resultado del informe técnico que determine el 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.

El concepto legal de ruina en el ámbito administrativo se enmarca en el concepto más genérico del deber de conservación de las edificaciones, que obliga a sus propietarios a mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Son los Ayuntamientos quienes están obligados a ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, dentro de las competencias

PROCURADOR DEL COMÚN

reguladas genéricamente en el art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La declaración de ruina es una potestad administrativa que se enmarca en la intervención administrativa de los actos de uso y edificación del suelo. Dicha declaración tiene un doble alcance: a) el meramente declarativo que actúa como presupuesto de la demolición, por el que se comprueba y establece la concurrencia de un estado ruinoso, b) el de alcance constitutivo, consecuencia de la declaración de ruina: la demolición de la construcción afectada por tal declaración.

El supuesto de hecho que constituye la causa o presupuesto del acto administrativo de declaración de ruina tiene carácter dinámico y evolutivo. Así, STS de 9 de diciembre de 1993: “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.

Tal y como dispone el art. 107.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 325 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la declaración de ruina se producirá de oficio o a instancia de cualquier interesado, previa tramitación de un procedimiento con audiencia al propietario, a los ocupantes y a los demás titulares de derechos y con los informes emitidos por técnicos competentes propuestos por las partes y con los evacuados por los servicios municipales o, en su defecto, por los servicios de la Diputación Provincial. En concreto, estos últimos adquieren una singular importancia destacada reiteradamente por la jurisprudencia. Así, a modo de ejemplo STS de 5 de mayo de 1993: “...aconseja dar mayor credibilidad a los emitidos por el arquitecto municipal, quien por razón de su cargo tiene la misión de velar por los intereses del municipio al que presta sus servicios y es ajeno a la contienda entre propietario...”.

Asimismo, en todo informe debe constar la descripción de la edificación ruinoso, el coste de las reparaciones necesarias, el valor de lo edificado, se describirán los métodos y medios técnicos que la reparación exija y se explicarán las circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición, lo procedente respecto a la seguridad y habitabilidad del inmueble y el desalojo de sus ocupantes, plazo para el derribo o desalojo y las medidas excepcionales de protección tales como apeos o apuntalamientos que hayan de aplicarse con carácter inmediato.

Posteriormente y previa la oportuna propuesta de resolución el Alcalde adoptará la resolución definitiva que, a tenor de lo dispuesto en el art. 326.3 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, puede:

1. Denegar la declaración del estado de ruina; en tal caso la propia resolución debe ordenar la ejecución de las obras de conservación o rehabilitación y demás medidas necesarias para reponer las condiciones señaladas en el art. 19.

2. Declarar el estado de ruina.

3. Declarar el estado de ruina parcial.

Por último cabe indicar que, aparte del deber de conservación desde una perspectiva global hay un aspecto muy singular que se regula de forma paralela al deber de conservación 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...".

Por tanto, así como el deber de conservación tiene como límite, desde la perspectiva urbanística, la declaración de ruina, el mantener las edificaciones en condiciones de seguridad y salubridad actúa al margen de que el edificio merezca o no la declaración de ruina, y es exigible siempre y en todo caso. Garantizar la seguridad de las edificaciones se integra dentro de la competencia de policía urbana consustancial con el régimen jurídico de la Administración municipal y protegida directamente por la proclamación constitucional de la autonomía local.

1.3.3. Protección de la legalidad urbanística

De entre las distintas formas de intervención administrativa es en materia de protección de la legalidad urbanística donde el número de quejas es mayor, correspondiendo fundamentalmente la responsabilidad a los Ayuntamientos por cuanto que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 336 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y sin perjuicio de los supuestos tasados de intervención de las Diputaciones Provinciales y de la Administración de la Comunidad Autónoma, es a estas entidades locales a las que se atribuye la competencia en la materia.

En este sentido establece el art. 335 del citado Reglamento autonómico que "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: la inspección urbanística, la adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad y la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas".

Partiendo de esta premisa y siguiendo, con matizaciones, la sistemática establecida en el Capítulo III del Título IV de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y en su Reglamento de

desarrollo, entramos en el análisis de los expedientes relativos a la protección de la legalidad urbanística.

1.3.3.1. Inspección urbanística

La potestad inspectora, en palabras de M. Domínguez Berrueta, supone un haz de facultades en las que viene a materializarse la idea de control administrativo como una actividad de policía administrativa constante por la que se comprueba y vigila el cumplimiento de la normativa aplicable.

A este respecto, tanto el art. 12 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, como el 4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de Castilla y León, permiten que, con anterioridad a la iniciación de un procedimiento sancionador se realicen actuaciones previas con objeto de determinar si concurren las circunstancias que justifiquen tal iniciación, siendo tales actuaciones propias de la potestad de inspección urbanística objeto del presente apartado.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en su art. 112, y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, en sus arts. 337 y ss, además de expresar una de las principales funciones de la potestad inspectora, esto es, vigilancia del cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria, incardina perfectamente la misma dentro del régimen sancionador estableciendo una relación causa efecto entre inspección y sanción. Funciones que, siendo esenciales en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística, no pueden hacernos desconocer otras que igualmente pueden estar presentes en la acción inspectora: disuasorias, por cuanto al existir unos servicios de inspección administrativa los agentes urbanísticos tienen un importante motivo para cumplir el conjunto de normas y requisitos a los que imperativamente se hayan obligados; preventivas, evitando en lo posible la lesión de los intereses protegidos en cada caso; y, en su caso, de asesoramiento para el mejor cumplimiento de las obligaciones.

Examinado el conjunto de funciones propias de la inspección urbanística a la vista de la normativa autonómica y entrando ya en el análisis de los expedientes tramitados, debe tenerse en cuenta que en los mismos se pone de manifiesto la dejación por parte de los Ayuntamientos de la competencia en materia de inspección urbanística que les atribuyen los arts. 111 y 336 de la Ley y del Reglamento, respectivamente. Tal es el caso, entre otros, de la queja **Q/1320/04**, en la que se pone de manifiesto la existencia, en una urbanización del término municipal de Villalobón (Palencia), de diversos muros de cierre sin respetar la altura máxima permitida y la inactividad del Ayuntamiento pese al escrito presentado en el que se

PROCURADOR DEL COMÚN

denuncia tal situación y en el que se solicita que por el Arquitecto Municipal se emita informe acreditativo de tal extremo.

En el supuesto de referencia, admitida la queja a trámite y examinado el contenido del oficio remitido por el Ayuntamiento de Villalobón, comprobada la inexistencia del informe técnico referido por el interesado y el incumplimiento por dicha Administración del deber de inspección urbanística, previa exposición de los fundamentos de derecho anteriormente referidos, esta Procuraduría, dicta resolución en el sentido siguiente:

“Primero.- Que por parte de esa Corporación municipal se solicite la emisión de un informe técnico en el que se acredite si los referidos muros de cierre cumplen o no con la normativa urbanística aplicable.

Segundo.- Que, en el caso de que quede acreditado que los citados muros incumplen la normativa, se adopten las medidas de protección de la legalidad urbanística, de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 y ss, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

En la fecha de cierre del informe, el Ayuntamiento de Villalobón (Palencia) no ha comunicado a esta Institución la aceptación o rechazo de la referida resolución, habiéndose archivado el expediente dado el tiempo transcurrido.

1.3.3.2. Medidas de protección y restauración de la legalidad y procedimientos sancionadores

Acreditada, previo ejercicio de dicha competencia de inspección urbanística, la existencia de una vulneración de la legalidad, las Administraciones Públicas vienen obligadas a reaccionar para corregir la misma (arts. 115.2 de la LUCyL y 335.1 del RUCyL), pues 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.

En este sentido la normativa sistematiza las medidas de reacción en orden a la protección y restauración de dicha legalidad en función de los supuestos de perturbación, concretamente:

a) Actos de uso del suelo, tanto en ejecución como concluidos, sin licencia urbanística u orden de ejecución.

b) Actos de uso del suelo que no se ajusten a la licencia urbanística concedida o a la orden de ejecución dictada.

PROCURADOR DEL COMÚN

c) Actos amparados en licencias u ordenes de ejecución que vulneren la normativa o el planeamiento urbanístico.

Siguiendo este esquema, son numerosos los expedientes tramitados durante el ejercicio 2005 que tienen como objeto quejas en las que se denuncia la existencia de actos de uso de suelo sin licencia urbanística u orden de ejecución, tanto en ejecución como finalizados. Se refieren a actos en ejecución las quejas identificadas con los números **Q/1149/04**, **Q/1150/04**, **Q/36/05**, **Q/68/05**, **Q/365/05**, **Q/929/05** y **Q/38/05**; y a actos finalizados los expedientes **Q/1013/04**, **Q/1606/04**, **Q/1841/04**, **Q/2215/04**, **Q/2322/04**, **Q/334/05** y **Q/702/05**. Son objeto de estudio seguidamente un expediente correspondiente a cada uno de los supuestos.

En lo que respecta al primer grupo de expedientes incoados como consecuencia de quejas que denuncian la ejecución de obras sin licencia, y antes de entrar en el análisis pormenorizado de uno de ellos, es necesario poner de relieve la concurrencia de un denominador común en todos que es la existencia de actos de uso de suelo no autorizados y la inactividad de las Administraciones municipales pese a las denuncias formuladas. Especialmente significativo es el expediente **Q/1150/04**, en el que el motivo de la queja hacía alusión a la ejecución de obras de construcción sin la correspondiente licencia urbanística de una nave a la salida del casco urbano del término municipal de Arenas de San Pedro (Ávila), hacia Poyales del Hoyo, y a la pasividad del Ayuntamiento frente al incumplimiento de la orden de paralización dictada el día 22.04.2003 como consecuencia de la denuncia formulada por la Policía Local el día 16 de abril de 2003 en la que se constataba tal circunstancia. Dicho incumplimiento lo conocía la entidad local, entre otras cosas, por la denuncia presentada por el interesado que formula la queja el día 07.06.2004.

En este supuesto, admitida la queja a trámite y examinado el informe emitido por el Ayuntamiento, se dicta Resolución el día 20 de septiembre de 2005 analizando por separado dos cuestiones que se derivan del expediente: en primer lugar, la derivada de la dejación de funciones por parte del Ayuntamiento ante la comisión de un ilícito urbanístico, y, en segundo lugar, el incumplimiento de la obligación de resolver la solicitud formulada por la persona que formula la queja.

En lo que a la primera cuestión se refiere, efectivamente, tal y como apunta el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro en su informe, teniendo conocimiento de que se estaban realizando obras consistentes en la construcción de una nave sin licencia municipal esta Entidad ordenó la paralización de las referidas obras. No obstante lo anterior, a la vista de lo dispuesto en el art. 113 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, tal actuación fue insuficiente en la medida en que no sólo debería haber ordenado dicha paralización sino que debería haber incoado el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística vulnerada y el

PROCURADOR DEL COMÚN

sancionador de la infracción urbanística cometida, cosa que a la vista de la documentación obrante en el expediente no hizo.

Además de lo anterior, tal y como se refleja en la referida Resolución, teniendo constancia del incumplimiento de la orden de paralización, esta Entidad Local con el fin de evitar la ulterior consolidación de situaciones fácticas, debería haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 3º del mencionado art. 113 adoptando las medidas cautelares necesarias para garantizar la total interrupción de los actos en ejecución, concretamente, debería haber precintado las instalaciones y retirado los materiales y maquinaria que se consideraran necesarios a costa del promotor, y debería haber ordenado a las empresas correspondientes la suspensión del suministro de agua, energía y telefonía, la cual debería haberse mantenido desde que se cumpliesen cinco días desde la recepción de la orden, hasta que se hubiese notificado el otorgamiento de la licencia, en su caso. Tampoco consta que el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro adoptará medida alguna al respecto.

En lo que a la segunda cuestión se refiere y desde un punto de vista formal, cabe señalar que los referidos hechos fueron denunciados por la persona que formula la queja mediante escrito de fecha 07.06.2004, no constando que por el Ayuntamiento se evacuara actuación alguna al respecto. Como consecuencia de ello también procede determinar la existencia de irregularidades derivadas del incumplimiento por dicha entidad de la obligación de resolver la petición de iniciación que lleva aparejada la denuncia.

Respecto a esta cuestión, si bien no puede afirmarse un derecho genérico al procedimiento en relación con la potestad cuyo ejercicio se pretende, sí cabe reconocer un derecho al trámite, al procedimiento preliminar, como garantía del administrado frente a la eventual inactividad de la Administración. Dicho trámite o procedimiento preliminar tendría por objeto una resolución motivada acerca de la incoación o no del procedimiento principal, resolución formal hoy por hoy indispensable para poder fiscalizar, en vía de recurso administrativo o jurisdiccional, la legalidad de la conducta de la Administración.

Ya en el ámbito sancionador, ello significaría que la denuncia, si bien no da necesariamente derecho a la incoación de un expediente sancionador, sí que da derecho a una resolución administrativa al respecto en la medida en que expresa o implícitamente contiene una solicitud en dicho sentido.

Sobre la base de la base de las consideraciones jurídicas formuladas en relación con ambas cuestiones, esta Institución dicta resolución, que aún no ha sido ni aceptada ni rechazada por el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, instando de esta entidad local la evacuación de los siguientes trámites:

«a) Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en los arts. 115 y ss de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

b) Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquel ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la caducidad de la acción, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

c) Que se dé contestación por escrito a la denuncia presentada por el interesado de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora».

Asimismo, y en lo que respecta a inactividad frente al incumplimiento de ordenes de paralización de obras, se requiere del Ayuntamiento de referencia que *“cuando se ordene la suspensión de las obras, se adopten las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos llegando a retirar, si fuese preciso, los materiales y la maquinaria si se trata de obras que se realizan sin licencia”.*

Si el expediente **Q/1150/04** se refería a obras sin licencia en ejecución, el identificado con el número **Q/2322/04**, que es objeto de análisis seguidamente, se refiere a actos de uso de suelo realizados sin licencia, pero terminados, concretamente a la existencia de obras ejecutadas sin licencia en una parcela sita en el casco urbano de la localidad de Ros en el término municipal de Valle de Santibáñez (Burgos).

En este caso el motivo de la queja hacía alusión a la falta de contestación a un escrito de fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Valle de Santibáñez 20.09.2004, en el que se denunciaban las obras ejecutadas en el caso urbano de la localidad de referencia sin la correspondiente licencia municipal.

Admitida la queja a trámite, y examinada la documentación aportada por la persona que formula la misma y el informe remitido por el Ayuntamiento de Valle de Santibáñez, esta Institución llega a la conclusión, a la vista de lo dispuesto en los arts. 114 de la LUCyL y 343 del RUCyL, de que el supuesto de hecho planteado por el reclamante. Como consecuencia de ello esta Procuraduría dicta resolución con fecha 19 de septiembre de 2005, analizando por un lado los mecanismos de reacción frente a la vulneración de la legalidad urbanística en que se ha incurrido y por otro el periodo temporal para la adopción de medidas de restauración de la

PROCURADOR DEL COMÚN

mentada legalidad urbanística y para la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores.

En cuanto a los cauces de reacción frente al ilícito urbanístico, previo análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto (STS 24 de mayo de 1985 y STS 14 de marzo de 1990) y a la vista de lo dispuesto en los citados arts. 114 de la Ley de Urbanismo autonómica y 343 de su Reglamento de desarrollo, se pone en conocimiento del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez que, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 111 de la citada Ley y 336 del Reglamento, no puede permanecer impasible ante el ordenamiento jurídico perturbado y debe reaccionar ante el ilícito urbanístico de dos formas:

Inmediata: Tramitando el procedimiento de restauración o restablecimiento de la legalidad (acción de restablecimiento o restauración de la legalidad).

Mediata: Sancionando al responsable de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora).

Significándose que dicha reacción administrativa, en su doble aspecto inmediato y mediato, se permite en estos casos durante el periodo temporal que media entre la terminación total de los actos y el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley. Ya que la Ley de Urbanismo establece, por razones de seguridad jurídica, un límite temporal a contar desde la terminación de los actos sin licencia para legalizar la situación, impidiendo el transcurso del plazo correspondiente cualquier actuación válida de reacción administrativa, salvo que estén afectados terrenos de dominio público o espacios libres públicos. Dicho plazo se sanciona en lo que respecta a los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística en el art. 346 del RUCyL y en lo que se refiere a los procedimientos sancionadores en el 351, estableciendo el primer precepto un plazo de caducidad y el segundo un plazo de prescripción.

Asimismo, y con independencia de lo anterior, en la Resolución de referencia también se determina la falta de resolución de la solicitud de iniciación de los correspondientes expedientes sancionadores y de restauración, remitiéndonos en lo que a esta cuestión se refiere al estudio realizado al respecto en el expediente **Q/1150/04**.

En virtud de lo expuesto, en la resolución con fecha 19 de septiembre de 2005, se requiere del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez (Burgos):

“Primero.- Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en los arts. 115 y ss, de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

PROCURADOR DEL COMÚN

Segundo.- Que de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se dé contestación por escrito a la denuncia presentada con fecha 20 de septiembre de 2004”.

A la vista de la citada resolución la Administración municipal de referencia remite oficio con fecha 04.11.2005 en el que acepta el punto segundo de la misma, rechazando el primero en la medida en que *“se considera innecesario iniciar procedimiento sancionador tanto por la escasa entidad de la infracción como por la realidad sociológica de la población aún mentalizándose de la obligación legal de presentar documentación técnica junto con la solicitud de licencia de obra”*. A la vista de lo expuesto, en cumplimiento del art. 366 del RUCyL, esta Procuraduría dicta una segunda resolución, de fecha 07.12.2005, dirigida a la Diputación Provincial de Burgos en la que se pone en su conocimiento la inactividad del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez instando de la misma el *“ejercicio de las facultades sancionadas en los arts. 111.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 336 y 366 de su Reglamento de Desarrollo”*.

En la fecha de cierre de este informe aún no consta contestación alguna por parte de la Diputación Provincial de Burgos.

Tal y como se ha expuesto al principio de este apartado, la vulneración de la legalidad urbanística no sólo puede ser consecuencia de la ejecución de obras sin que por parte de las Administraciones Municipales se hayan autorizado las mismas, sino que también es posible la comisión de ilícitos urbanísticos cuando se haya concedido licencia urbanística. Los actos comprendidos en este supuesto son aquellos actos de uso del suelo, concluidos o no, pero que no se ajustan a las condiciones de la licencia concedida, razón por la cual, en principio, la reacción administrativa frente a los mismos debe limitarse a las partes afectadas por el desajuste.

En este supuesto, al igual que en el anterior, habría que diferenciar los expedientes relativos a obras en ejecución que no se ajustan a las licencias concedidas de aquellos otros en los que dichas obras ya han sido concluidas. No obstante lo anterior, dado que todos los expedientes analizados son susceptibles de inclusión en el segundo grupo se hará referencia solamente a estos últimos, significando únicamente respecto de los primeros que este supuesto es una variante de los actos en ejecución sin licencia analizados en uno de los supuestos anteriores (**Q/1150/04**) puesto que se trata también de actos en ejecución carentes de legitimación, si bien, al estar amparados en parte por una autorización administrativa, tal y como se ha expuesto, el ámbito de reacción administrativa se circunscribe, en lo que se refiere

PROCURADOR DEL COMÚN

a la paralización de las obras y demás actos de ejecución, a las partes afectadas por el desajuste.

Tienen cabida en el supuesto de hecho sancionado en los arts. 114.1 de la Ley de Urbanismo y 344 del Reglamento los casos objeto de estudio en los expedientes: **Q/984/04**, **Q/1431/04**, **Q/1432/04**, **Q/1433/04**, **Q/1434/04**, **Q/1435/04**, **Q/1436/04**, **Q/1437/04**, **Q/1440/04**, **Q/1800/04**, **Q/66/05**, **Q/791/05** y **Q/1043/05**. Asimismo, por sistemática, es susceptible de inclusión en este apartado el expediente incoado de oficio identificado como **OF/30/05** que en la actualidad está pendiente de estudio. El expediente **Q/791/05** se archiva por no haberse concluido la existencia de irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de La Cistérniga (Valladolid) y el expediente **Q/1800/04** será objeto de estudio en el apartado relativo a las Infraestructuras de Radiocomunicación ya que el mismo alude a la instalación de una antena de telefonía móvil.

En lo que respecta al resto de los expedientes, dado que todos ellos tienen un denominador común, esto es, la ejecución de obras sin ajustarse a las licencias concedidas y la inactividad o actividad insuficiente de las administraciones municipales implicadas, serán objeto de análisis los más significativos. A este respecto, dada la clasificación rústica del suelo en el que se ejecutan las obras y el número de quejas presentadas como consecuencia de la actuación de un mismo Ayuntamiento, serán objeto de estudio los expedientes identificados con los números **Q/1431/04**, **Q/1432/04**, **Q/1433/04**, **Q/1434/04**, **Q/1435/04**, **Q/1436/04**, **Q/1437/04** y **Q/1440/04** con respeto a los cuales se dictó por esta Institución una resolución de fecha 14 de septiembre de 2005.

En dichos expedientes el reclamante ponía de manifiesto la existencia de una serie de construcciones ejecutadas sin ajustarse a las licencias concedidas en los siguientes parajes clasificados como suelo rústico en el planeamiento urbanístico de Ciudad Rodrigo (Salamanca): Huerta de las Viñas, Viñas de Valondo, El Carazo, San Juanejo, Sánchez Teherán, La Artesa, Carretera Iván Rey y San Agustín. Concretamente la persona que formuló la queja manifestaba que: *“las licencias que se pidieron para casetas de herramientas o establos de ganado se han convertido en chalets. La mayoría de estos chalets disponen de fosa séptica y pozo de agua ilegales. Para conseguir la luz se falsifica el boletín de instalación presentándolo como que existe un establo. Asimismo, en la zona conocida como Las Viñas se dictó una orden de paralización de la construcción ilegal cuando se estaba cimentando y hoy está ya con el tejado y preparando el interior sin que nadie haya vuelto a ocuparse de esa paralización”*.

A la vista de la queja y examinado el contenido de los informes emitidos por el Ayuntamiento, esta Institución no sólo comprobó la veracidad de los hechos denunciados sino que concluyó que la existencia de dichas construcciones ilegales ha venido determinada, en gran medida, por la falta de respuesta de la Administración competente ante la infracción de la

normativa urbanística y la consiguiente degradación del suelo. Y ello, porque, si bien es cierto que el responsable directo es la persona física o jurídica responsable de la infracción, también lo es que, si la tutela del ordenamiento urbanístico se hubiera ejercido con todo el rigor que demanda el legislador, el proceso de urbanización ilegal no tendría la dimensión que actualmente posee.

Con el fin de que quede constancia del verdadero alcance de la situación y de la contribución del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo en la dimensión que actualmente posee el proceso de urbanización ilegal en dicho término municipal, se analizan una a una las denuncias formuladas por la persona que formula la queja, las contestaciones evacuadas por el Ayuntamiento en sus informes y las consideraciones jurídicas formuladas por esta Institución sobre la base de las cuales se dicta la resolución.

1. En primer lugar, y según manifiesta el denunciante: *“las licencias que se pidieron para casetas de herramientas o establos de ganado se han convertido en chalets”*. Al respecto, en el informe remitido por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo se señala que: *“la única salida posible para construir en suelo rústico es solicitar licencia para casetas de herramientas...”*.

Con respecto a esta cuestión se invoca el contenido de los arts. 85 y 86 del Texto Refundido aprobado por RD 1346/1976, de 9 de abril, el declarado inconstitucional art. 16.3 del RDLeg 1/1992, de 26 de junio y el art. 26 de la actualmente vigente Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Éste último, respecto al suelo rústico común, establece un régimen mínimo de protección en el que se contemplan unos usos permitidos y otros autorizables en los que previa a la concesión de la licencia urbanística es preceptiva la autorización de uso excepcional en suelo rústico. Por otro lado, dentro de los usos permitidos se contempla un supuesto ya clásico en el uso del suelo no urbanizable común que no es otro que las construcciones vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas y otras análogas, dentro de las cuales tiene cabida la vivienda vinculada a dichas explotaciones. En apoyo de esta tesis cabe aludir a la jurisprudencia recaída, en su momento, en relación al TRLS76, con respecto a las construcciones vinculadas a explotaciones agrarias, pudiendo citarse al respecto, entre otras, la STS de 12 de mayo de 1989 o la STS de 5 de febrero de 1990.

2. En segundo lugar, es significativa la manifestación hecha en el informe emitido por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo de la que se deduce la concurrencia del supuesto de hecho previsto en el art. 114.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y la inactividad de la Administración Municipal ante el ilícito urbanístico: *“también puede ocurrir que esas casetas –de herramientas–, pasados algunos años, construyan un porche, etc.”*, así como que *“dichas casetas se convierten en pequeñas viviendas en suelo rústico con animales domésticos”*.

PROCURADOR DEL COMÚN

En lo que a esta cuestión respecta cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, corresponden al municipio, las siguientes competencias en esta materia: la inspección urbanística, la adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad y la imposición de sanciones por infracción urbanística. Y, en lo que a este supuesto se refiere, es evidente que por parte del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo:

a) Ni se ejerció debidamente la inspección urbanística de las construcciones para las que se había concedido licencia, ya que autorizada la construcción de casetas de herramientas debió comprobarse que las obras realizadas se ajustaban a dicha licencia.

b) Ni se incoaron los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad urbanística, pese a la incoación de procedimientos sancionadores por la comisión de los ilícitos urbanísticos. Este hecho se constata por el propio Ayuntamiento al reconocer en su informe que *“en los últimos años no se ha tramitado expediente de restauración de la legalidad, sin perjuicio de realizar un seguimiento para que las obras paralizadas se ajusten a la legalidad”*. A este respecto cabe señalar que uno y otro expediente (el de protección de la legalidad y el sancionador) están evidentemente conexados y son tributarios uno del otro, aunque distintos e independientes (STS de 14 de marzo de 1990), de tal forma que en ningún caso deberá renunciarse a restaurar la legalidad urbanística vulnerada.

3. Asimismo, en el informe remitido por el Ayuntamiento se señala que: *“también en algún caso, ante la negativa municipal de otorgar licencia urbanística, el particular realiza las obras y por mucho que se paralice y se precinte habría que llevar detenido al promotor y constructor, que no obedece, que no aparece, que no legaliza, que es desconocido y que pasados unos meses, sigue con las obras”*.

Con esta afirmación se está reconociendo explícitamente la existencia de construcciones ilegales, en concreto, de obras ejecutadas sin licencia. Por todo ello llama la atención a esta Procuraduría que ese Ayuntamiento, pese a reconocer que *“la actuación urbanística municipal debe moverse en dos campos: paralización de las obras e incoación de expediente urbanístico para la legalización de las obras –en su caso- y restauración de la legalidad”*, no haya adoptado las correspondientes medidas de protección de la legalidad, amparándose *“en la inutilidad del esfuerzo realizado antes de haberse dictado la STC de 20 de marzo de 1997”* y en un vacío legislativo que no ha existido en ningún momento, ya que uno de los efectos que produjo la referida STC 61/1997, de 20 de marzo, al derogar la Disposición Derogatoria del Texto Refundido de 1992, fue la resurrección de toda la normativa aludida por dicha Disposición Derogatoria, fundamentalmente, el Texto Refundido de 1976 y sus Reglamentos, estableciéndose en lo que a la materia que nos ocupa en el art. 52 del Reglamento de Disciplina Urbanística que: *“en ningún caso podrá la Administración dejar de*

adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal”.

Por tanto, ante una obra sin licencia, y con el fin de evitar la ulterior consolidación de situaciones fácticas, se debe ordenar, como medida cautelar, la paralización de los actos en ejecución, adoptando en caso de incumplimiento de dicha orden las medidas cautelares sancionadas en los arts. 113.3 de la Ley de Urbanismo y 341.4 de su Reglamento de desarrollo.

En lo que a esta cuestión se refiere no consta que el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo adoptara ninguna medida para evitar la consolidación de las situaciones provocadas por la comisión de ilícitos urbanísticos, intentando justificar su inactividad a la hora de comprobar si las obras finalmente ejecutadas se ajustaban o no a la licencia, y de adoptar las medidas necesarias para asegurar la total interrupción de los trabajos con el siguiente argumento *“este Ayuntamiento carece de personal suficiente para llevar a término la protección de la legalidad urbanística establecida en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”*. Sin embargo, y en relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en los arts. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 133 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 366 y 402 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en los que se establece que “son competencias propias de la Diputación ... la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión”.

4. En lo que se refiere a la zona conocida como “Las Viñas”, se solicitó copia de las órdenes de paralización dictadas en la referida zona y que se indicase cuántas de ellas habían sido cumplidas.

El Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo indica que: *“desconoce cuantas de ellas han sido cumplidas”*.

Llama la atención la contradicción existente entre esta respuesta y lo afirmado por ese Ayuntamiento en párrafos anteriores, en concreto, cuando indica que, pese a no haberse tramitado expediente de restauración de la legalidad, *“realiza un seguimiento para que las obras paralizadas se ajusten a la legalidad”*.

Se cuestiona esta Procuraduría el seguimiento realizado para comprobar que las obras paralizadas se ajusten a la legalidad, cuando el propio Ayuntamiento desconoce qué órdenes de paralización han sido cumplidas y cuáles no.

5. También es significativo lo indicado en el informe emitido por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo en relación con la actuación de las Notarías y la necesidad de solicitar licencia para segregar terrenos en suelo rústico, concretamente se manifiesta que *“en la medida que*

PROCURADOR DEL COMÚN

ahora se necesita licencia municipal de segregación las Notarías ya no segregan parcelas por debajo de la parcela mínima”.

En relación con esta cuestión se da traslado al Ayuntamiento del conjunto de preceptos reguladores de la cuestión, concretamente, el art. 20.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, los arts. 24.2, 97.1.f y 115.1.b.1º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y los arts. 258 y 259 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. En dichas normas se establece que “en suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza”.

Téngase en cuenta a este respecto que en el segundo informe remitido por el Ayuntamiento se reconoce el incumplimiento del párrafo nº 2 del art. 309 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al indicar que *“la licencia municipal de parcelación no se solicita a este Ayuntamiento (...). Desde este Ayuntamiento se ha puesto en conocimiento de los Notarios de la localidad esta práctica irregular sin resultados satisfactorios. Incluso en parcelas indivisas se constituyen ventas de participaciones”.*

6. Por último, hay que hacer referencia a la mención hecha en el informe remitido por la Administración ocupan en relación con el suministro de energía eléctrica. A este respecto expone el Ayuntamiento que *“ahora tampoco se dispone de luz tan fácilmente como se conseguía antes de la Compañía suministradora ya que precisan de la licencia municipal (no anteriormente que concedían enganche de luz a todo aquel que lo solicitara)”.*

En lo que a esta afirmación se refiere, cabe señalar que si bien es cierto que con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, las empresas suministradoras de energía eléctrica, entre otras, no pueden contratar sus servicios sin acreditar la licencia urbanística correspondiente, no es menos cierto que antes de la aprobación del Decreto 147/2000, de 29 de junio, por el que se suprime la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, las empresas suministradoras de los servicios de agua, gas, electricidad, etc. no podían formalizar ningún contrato de suministro hasta la presentación de la cédula de habitabilidad, siendo ésta preceptiva para la primera ocupación de las viviendas. Así lo establecía el art. 5 del Decreto 469/1972, de 24 de febrero, por el que se regulaba el procedimiento de expedición de la cédula de habitabilidad, según el cual “las Empresas suministradoras de los servicios de agua, gas y electricidad no podrán formalizar ningún contrato definitivo de suministro sin que por el solicitante se presente documento que acredite haber obtenido la cédula de habitabilidad, o justifique su exención”. Por ello, extraña a esta Procuraduría la afirmación hecha al respecto, según la cual, *“anteriormente se concedía enganche de luz a todo aquel que lo solicitara”.*

PROCURADOR DEL COMÚN

En la nueva petición de información se solicita al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo que explique a qué se refiere cuando dice *“anteriormente”*. Sin embargo, dicha corporación local se limita a indicar que: *“Las compañías suministradoras de electricidad no siempre requieren la cédula de habitabilidad o licencia de primera ocupación a pesar de haber sido requeridos por este Ayuntamiento. Otras veces son reacios a cortar el suministro a pesar de los requerimientos efectuados”*.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, esta Institución, considerando que queda acreditada la comisión por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo de numerosas irregularidades en relación con los hechos denunciados por la persona que formula la queja, dicta resolución con el siguiente contenido:

“Primero.- Que por parte de esa Corporación municipal, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 5 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se realice una inspección urbanística en las zonas conocidas como Huerta de las Viñas, Viñas de Valondo, El Carazo, San Juanejo, Sánchez Terán, La Artesa, Carretera Ivan Rey, y San Agustín, emitiéndose el correspondiente informe técnico en el que se acredite si las construcciones ejecutadas en las referidas zonas cumplen o no con la normativa urbanística aplicable.

Segundo.- Que, en el caso de que quede acreditado que dichas construcciones incumplen la normativa, se incoen los correspondientes procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

En la fecha de cierre de este informe, no ha tenido entrada en el Registro de esta Institución comunicación del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo aceptando o rechazando motivadamente la resolución de referencia.

El último grupo de expedientes es el constituido por los identificados con los números **Q/1973/02**, **Q/58/05**, **Q/905/05**, **Q/934/05** y **Q/965/05**, todos ellos derivados de quejas en la que se denuncia la realización de actos de uso de suelo incompatibles con la normativa urbanística pero amparados en licencia concedida por los Ayuntamientos.

Solamente el expediente **Q/1973/02** ha sido objeto de resolución en el presente ejercicio, habiéndose archivado el resto en unos casos por duplicidad con el Defensor del Pueblo, en otros por no irregularidad de la Administración probada con los informes técnicos remitidos y en el resto por la interposición de recursos contencioso-administrativos contra los actos de concesión de licencias presuntamente ilegales.

En cuanto al citado expediente **Q/1973/02**, el motivo de la queja presentada hacía alusión a la falta de contestación a un escrito presentado en el Ayuntamiento de Galindo y

Perahuy (Salamanca) el día 17 de julio de 2002 en el que se solicitaba la paralización de las obras que se estaban llevando a cabo en la calle E del sector W9 Monte de la Red de dicho municipio. A la vista de lo informado por el Ayuntamiento y por el Servicio Territorial de Fomento resultaba acreditada la existencia de una actuación amparada en licencia que no se ajustaba a lo dispuesto en el Plan Parcial del Sector W9. Es significativo el informe emitido el día 28 de octubre de 2002 por el Jefe de la Sección de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Servicio Territorial de Fomento cuyo contenido se transcribe literalmente a continuación:

“Al margen de que estas modificaciones del Plan Parcial suponen disminución de 2000 m² de espacios libres del Plan Parcial, es indudable que las edificaciones y parcelas están ocupando 40 m. de fachada de más respecto al Plan Parcial aplicable. En otro orden de cosas, se comprueba la existencia de una caseta de Iberdrola construida, ocupando espacios libres, reduciendo aún más los espacios libres previstos en las Normas.

Cuestión primera y principal a tener en cuenta, igual que el Plan Parcial precisa del necesario apoyo en las Normas o Planes, el Proyecto de Urbanización y posteriores licencias de obras precisan su conformidad con el Plan Parcial aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo, por el principio de jerarquía normativa.

Por tanto, si el Plan Parcial está aprobado, la urbanización se ha completado y en consecuencia está clasificado como suelo urbano, no pueden modificarse las determinaciones del ámbito del Plan Parcial, ya suelo urbano, sin modificar las Normas Subsidiarias, y por tanto, procede que por el Ayuntamiento se adopten las medidas de protección y restauración de la legalidad que le corresponden. Respecto a la construcción de una caseta de Iberdrola ocupando espacios libres públicos, hay que tener en cuenta que la acción administrativa para la protección y restauración de la legalidad no está sujeta a prescripción”.

Dicho informe parece entrar en contradicción con el emitido el día 04.04.2002 por la Diputación Provincial de Salamanca, previo al otorgamiento de la licencia, en el que se indica que: *“el proyecto y la documentación complementaria se ajustaría básicamente al Plan Parcial”.*

A la vista de lo expuesto, se extrae una conclusión clara que no es otra que en el Sector W9 del término municipal de Galindo y Perahuy se han concedido licencias amparadas en un Proyecto de Urbanización que no se ajusta al Plan Parcial, razón por la cual se puede concluir que tanto el mencionado Proyecto de obras como las licencias no se ajustan a la legalidad urbanística ya que conculcan el principio de jerarquía.

Como consecuencia de ello, determinada la existencia de irregularidades tanto en la aprobación del Proyecto de Urbanización como en los actos de concesión de licencias, esta

PROCURADOR DEL COMÚN

Institución, sobre la base de lo informado por el Servicio Territorial de Fomento, dicta resolución, que aún no ha sido ni aceptada ni rechazada por el Ayuntamiento, en la que se requiere del mismo *“que se dé cumplimiento a lo señalado en el informe del Servicio Territorial de Fomento, procediéndose por parte de esa Corporación Municipal a adoptar las medidas de protección y restauración de la legalidad correspondientes”*, sin perjuicio, en lo que al ámbito formal respecta, de la necesidad de que por dicha Administración local *“se dé contestación por escrito a la denuncia presentada con fecha 12.07.02, de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora”*.

1.3.4. Infraestructuras de radiocomunicación

Establece el art. 2 del Decreto 267/2001, de 29 de enero, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, sancionador del ámbito de aplicación del mismo, que son objeto de la presente norma *“todas las infraestructuras radioeléctricas utilizadas para el soporte de las redes y servicios de radio difusión sonora y televisión, así como las redes y servicios ofrecidos por los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2, existentes o que pretendan instalar en Castilla y León”*, declarando explícitamente el art. 3 que, en aplicación del principio de precaución inspirador de la normativa aplicable en materia de actividades clasificadas, dichas infraestructuras se consideran como actividad clasificada sometida a la Ley 5/1993, de 21 de octubre – actualmente derogada por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental - y a su Reglamento de aplicación aprobado por Decreto 159/1994, de 14 de julio.

En este sentido, el art. 4 del citado Decreto establece que, sin perjuicio de otras autorizaciones e informes sectoriales que resultasen procedentes, las instalaciones de dichas infraestructuras de radiocomunicación o sus modificaciones sustanciales requerirán la previa obtención de las siguientes autorizaciones o licencias:

“- Licencia urbanística y, en suelo rústico, autorización excepcional de uso del suelo, conforme a lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

- Licencias de actividad y apertura – hoy licencias ambiental y apertura -, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Actividades Clasificadas”.

Son objeto del presente apartado los expedientes **Q/1266/04**, **Q/1800/04**, **Q/2259/04**, **Q/447/05** y **Q/717/05**. Han sido resueltos los tres primeros, archivándose los

PROCURADOR DEL COMÚN

dos últimos, en el primer caso por desistimiento del interesado y, en el segundo, como consecuencia de la interposición del correspondiente recurso contencioso administrativo.

Con respecto a los otros tres expedientes, su tramitación deriva de la instalación de infraestructuras de radiocomunicación sin las preceptivas licencias o sin ajustarse a las concedidas y de la inactividad de los ayuntamientos pese a las denuncias formuladas.

En los expedientes **Q/1266/04** y **Q/1800/04** el supuesto del hecho, salvo alguna variación, es el mismo: la instalación de infraestructuras de radiocomunicación sin ajustarse a la licencia urbanística concedida con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto antes referido de fecha 29.01.2001, concretamente:

El expediente **Q/1266/04** se incoa a instancia de un particular que denuncia la existencia de una estación-base de telefonía móvil, en el término municipal de Ponferrada (León) sin contar con las correspondientes autorizaciones administrativas y la inactividad del Ayuntamiento pese a los escritos presentados en el mismo los días 30.12.03 y 06.07.04, solicitando información del expediente y la paralización de las obras de ampliación.

En el expediente **Q/1800/04** el reclamante significa que, pese al procedimiento de protección de la legalidad urbanística incoado contra Retevisión Móvil S.A, la antena objeto del mismo y ubicada en el término municipal de La Adrada, sigue funcionando con los consiguientes perjuicios ocasionados.

En ambos casos, esta Institución dicta resolución considerando la existencia de irregularidades en la actuación de ambos Ayuntamientos derivadas de la falta de incoación por los mismos de los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad urbanística en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 113 de la Ley de Urbanismo y de la vulneración de lo dispuesto en el mencionado Decreto 267/2001, de 29 de Noviembre, que entró en vigor el día 1 de Diciembre de 2001.

En lo que a la falta de incoación del expediente de restauración de la legalidad urbanística respecta, en las resoluciones dictadas se incluyen el conjunto de consideraciones jurídicas que en el presente informe se han reproducido en el análisis del expediente **Q/2322/04**, razón por la cual a ellas nos remitimos. Sobre la base de estas consideraciones esta Procuraduría deduce la existencia de irregularidades en la actuación de los Ayuntamientos de Ponferrada (León) y La Adrada (Ávila), ya que, tal como se ha expuesto en el estudio del expediente referenciado, la Administración Pública con competencia urbanística no puede permanecer impasible ante el ordenamiento jurídico perturbado y debe reaccionar ante el ilícito urbanístico de dos formas (STS 24 de mayo de 1985 y STS 14 de marzo de 1990): inmediata, tramitando el procedimiento de restauración o restablecimiento de la legalidad (acción de

PROCURADOR DEL COMÚN

restablecimiento o restauración de la legalidad) y mediata, sancionando al responsable/s de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora).

Y, en cuanto al incumplimiento por ambas Administraciones municipales de lo dispuesto en el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, en ambas resoluciones se pone en conocimiento de los Ayuntamientos implicados la existencia de dos regímenes diferenciados en función de la situación de las infraestructuras de comunicación a la entrada en vigor del Decreto, uno aplicable a las nuevas infraestructuras que vayan a instalarse a partir de la entrada en vigor del mismo, y el otro, aplicable a las infraestructuras de radiocomunicación existentes en esa misma fecha.

Teniendo en cuenta las consecuencias que supone la inclusión en uno u otro régimen, la Consejería de Medio Ambiente emitió un informe con el fin de aclarar el concepto de instalación existente que aparece recogido en el art. 6 del mencionado Decreto, que en su apartado 1 dispone:

“Las instalaciones que se encuentren en construcción o funcionamiento a la entrada en vigor de este Decreto, deberán presentar ante la Consejería de Fomento en el plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha de su entrada en vigor, la documentación que se relaciona en el Anexo II. Dicha documentación deberá entregarse en papel y en formato electrónico y se procederá a su estudio por la Ponencia Técnica prevista en este Decreto. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la responsabilidad determinada por la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas”.

Entendiendo por instalaciones existentes únicamente aquellas que a la entrada en vigor del Decreto cuenten con la correspondiente licencia urbanística.

A la vista de lo informado por el Ayuntamientos de Ponferrada y de La Adrada se comprobó que las licencias urbanísticas concedidas por los mismos para la instalación de las antenas de telefonía móvil de referencia eran anteriores a la entrada en vigor del Decreto (1 de Diciembre de 2001), en concreto, de fecha 11.05.1999 la situada en el término municipal de Ponferrada y de fecha 31 de julio de 2000 la ubicada en el municipio de La Adrada.

Por todo ello, si las instalaciones existentes cuentan con licencia urbanística y la documentación que debe presentar su titular, de conformidad con lo dispuesto en el citado art. 6 está completa y acredita el cumplimiento de los límites de referencia establecidos en el Anexo I del Decreto 267/2001, se entenderá que las instalaciones están plenamente legalizadas.

De todo lo anterior se deduce, en consecuencia, que en ambos casos, se trata de instalaciones existentes a los efectos del referido Decreto 267/2001, ya que contaban con

PROCURADOR DEL COMÚN

licencia urbanística a fecha de 1 de Diciembre de 2001 y, por lo tanto, para estar plenamente legalizadas, deberían haber presentado la documentación relacionada en el Anexo II ante la Consejería de Fomento. Asimismo, la citada documentación debe ser objeto de estudio por la Ponencia Técnica prevista en este Decreto, en concreto, en el art. 10.

El propio art. 6 dispone que el incumplimiento de esta obligación dará lugar a la responsabilidad determinada por la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y normativa concordante. No obstante, debe tenerse en cuenta que la citada Ley 5/1993, de 21 de octubre, ha sido derogada por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto, acreditada la existencia de irregularidades en ambos casos, siendo el supuesto de hecho analizado en ambas expedientes como se ha visto muy similar, esta Procuraduría, dicta sendas resoluciones con parecido contenido:

En el caso del expediente **Q/1266/04** se requiere del Ayuntamiento de Ponferrada (León) la evacuación de las siguientes actuaciones:

“Primero. Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico sobre el que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en el art. 115 y ss, de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.

Segundo.- Que, en el supuesto de que Amena Retevisión, S.A. no hubiese cumplido el requerimiento al que se hace referencia en el punto segundo del Decreto de 24 de septiembre de 2003, se proceda a la ejecución subsidiaria.

Tercero.- Que, con la mayor brevedad posible, se compruebe que el titular de la referida instalación ha presentado ante la Consejería de Fomento la documentación señalada en el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la Instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación.

Cuarto.- Que, en el caso de que se haya incumplido esta obligación, se exija la responsabilidad determinada en la Ley 11/2003, de 11 de abril, de Prevención Ambiental”.

En la fecha de cierre del presente informe, el citado Ayuntamiento aún no ha contestado a esta Institución aceptando o rechazando esta resolución.

A diferencia del caso anterior, si que consta la aceptación de la resolución dirigida por esta Procuraduría al Ayuntamiento de La Adrada (Ávila) cuyo contenido literal es el siguiente:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se adopten las medidas necesarias para que el expediente de protección de la legalidad urbanística concluya mediante la resolución que proceda, de legalización o de no legalización de las obras.

Segundo.- Que, sólo en el supuesto de que dichas obras fuesen legalizables, se regularice la situación de la estación base de telefonía móvil de conformidad con lo establecido en el Decreto 267/2001, de 29 de Noviembre, relativo a la Instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación”.

Por último y cerrando ya el apartado relativo a la materia relativa a la protección de la legalidad urbanística en el supuesto de instalación de infraestructuras de radiocomunicación, hay que hacer una referencia al expediente **Q/2259/04** que tiene como objeto la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Valladolid de los escritos presentados los días 27.01.2004 y 13.10.2004, en los que se solicita el desmantelamiento y retirada de varias antenas de telefonía móvil instaladas en el edificio de la calle Estadio nº 9 de Valladolid. Dichas antenas, de acuerdo con la información facilitada por el propio Ayuntamiento, son de Retevisión (Amplificación de señal de Televisión) y llevan instaladas más de 14 años con autorización de la comunidad de vecinos, no constando, sin embargo, que se hubieran instalado previa concesión de la correspondiente licencia urbanística (a este respecto, entre la documentación obrante en esta Procuraduría consta un escrito del Ayuntamiento de Valladolid, en el que se indica *“que una vez consultados los archivos obrantes en esta Sección de Licencias, no consta licencia alguna para la instalación de antenas de telefonía en la C/ Estadio nº 9 de Valladolid”*).

Tal y como podemos observar, si a las instalaciones analizadas en los expedientes **Q/1266/04** y **Q/1800/04** les era de aplicación el régimen de instalaciones existentes por cuanto que contaban con licencia, en el caso de las antenas sitas en el número 9 de la calle Estadio de Valladolid, a la vista de lo informado por la Consejería de Medio Ambiente con el fin de aclarar el ámbito de aplicación del art. 6 del Decreto 267/2001, les es de aplicación el régimen de instalaciones “inexistentes” ya que no cuentan con licencia.

Como consecuencia de lo expuesto y a la vista de lo dispuesto en el art. 68 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental –derogatoria de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas que contenía la misma regulación en su art. 26-, esta Institución considera que el Ayuntamiento de Valladolid en la medida en que conoce la existencia de una actividad clasificada que funciona sin la licencia de actividad –actualmente ambiental– y de apertura, debería haber reaccionado efectuando las siguientes actuaciones:

a. Si la actividad pudiera autorizarse, requiriendo al titular de la misma para que regularizase su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

PROCURADOR DEL COMÚN

b. Y si no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se debería proceder a su clausura.

En virtud de lo expuesto, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, esta Procuraduría dicta resolución en el sentido siguiente:

“Primero.- Que con la mayor brevedad posible se efectúen las actuaciones que resultasen precisas para regularizar las instalaciones de antenas de telefonía sitas en la calle Estadio nº 9, de conformidad con lo dispuesto en el art. 68 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Segundo.- Que se exija la responsabilidad que pudiera derivarse si constituyera infracción administrativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 73 y ss de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental”.

Dicha resolución ha sido aceptada por el Ayuntamiento de Valladolid, razón por la cual se ha procedido al archivo del expediente.

1.3.5. Otros expedientes

Dentro de este apartado se ha considerado oportuno incluir un grupo de quejas que, a la vista de la sistemática seguida en esta materia que no es otra que la derivada del contenido del título IV de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, no tiene cabida en ninguno de los apartados anteriores, ya que o bien se refieren a quejas en las que se denuncia la existencia de instalaciones no amparadas en licencia ambiental – **Q/1058/04, Q/1614/04, Q/1615/04 y Q/197/05**– o bien tienen como objeto cuestiones tales como la ejecución de obras en viviendas protegidas no autorizadas por la Administración competente –**Q/626/04**– o denuncias por irregularidades en viviendas en construcción – **Q/2131/04** -.

En lo que al primer grupo de quejas se refiere, la identificada con el número **Q/1058/04** hacía alusión a la instalación de un sistema de refrigeración en la planta sótano de un edificio sito en Salamanca para dar servicio a un local existente en la planta baja, incumpliendo la ordenanza municipal de protección del medioambiente.

Admitida la queja a trámite, y a la vista del informe emitido por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de Salamanca, se llega a la conclusión de que, pese a que dicha instalación de refrigeración en contra de lo manifestado por el interesado que formula la queja no vulnera la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Atmosférico, la Administración Municipal de referencia ha incurrido en irregularidades ya que de su propia información se deduce que la mencionada instalación no está amparada por la preceptiva licencia de apertura.

PROCURADOR DEL COMÚN

Al respecto, los arts. 16 y 17 de la Ley 5/1993, de 21 de Octubre, de Actividades Clasificadas, aplicables en el momento de inicio de la actividad -derogados por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla León en cuyo art. 33 se contiene la misma regulación-, disponían que con carácter previo al inicio de una actividad clasificada, deberá obtenerse del Alcalde la autorización de puesta en marcha correspondiente, que se denominará licencia de apertura y que el Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas. Y en el supuesto que nos ocupa es obvio, a la vista del informe emitido por el Jefe de la Sección de Policía y Actividades Clasificadas, que el sistema de refrigeración no estaba incluido en la licencia de apertura concedida el 6 de junio de 2003 y que, por tanto, o dicha instalación se realizó sin autorización con posterioridad a la concesión de la licencia de apertura, o no se efectuó la comprobación oportuna, o ésta se realizó incorrectamente.

Como consecuencia de ello, esta Procuraduría, dicta resolución dirigida al Ayuntamiento de Salamanca, que la acepta, en el sentido siguiente:

“Primero.- Que se requiera al titular del establecimiento situado en la planta sótano de la calle Padre Astete números 16-20, para que, con la mayor brevedad posible, presente la documentación que reglamentariamente se determine, que garantice que el sistema de refrigeración se ajusta a las exigencias legales que dimanen de la legislación y Ordenanzas vigentes, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 33 y ss. de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental. Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la referida instalación.

Segundo.- Que se exija la responsabilidad que pudiera derivarse si constituyera infracción administrativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 73 y ss. de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental”.

También se refieren a instalaciones no amparadas en la correspondiente licencia ambiental los expedientes **Q/1614/04** y **Q/1615/04** con respecto a los cuales se ha formulado resolución por esta Institución en el presente ejercicio y el expediente **Q/197/05** que ha sido objeto de archivo en la medida en que a la vista del informe emitido por el Ayuntamiento afectado se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar el problema denunciado por la persona que formula la queja.

En lo que a los expedientes **Q/1614/04** y **Q/1615/04** se refiere, antes de entrar en el análisis del contenido de los mismos, que es idéntico, se hace necesario significar lo siguiente:

PROCURADOR DEL COMÚN

Como regla general esta Procuraduría no supervisa actuaciones de trámite al no existir un acto de naturaleza resolutoria que incida sobre la esfera jurídica de los ciudadanos. Ahora bien somos conscientes de que, en algunos casos, la supervisión de actuaciones de trámite puede ayudar a detectar irregularidades en un momento procedimental en el cual su erradicación es, relativamente, más sencilla que en los supuestos en los que aquéllas únicamente pueden solventarse a través de los procedimientos de revisión de los actos administrativos. En estos supuestos, con el ánimo de lograr la mayor protección posible de los derechos de los ciudadanos y de colaborar con las Administraciones en garantizar la legalidad de sus decisiones, y siguiendo un criterio de oportunidad, se ha estimado oportuno supervisar las mencionadas actuaciones aún sabiendo que todavía no se ha producido un acto de naturaleza resolutoria.

Hecha esta consideración previa, a la vista de ambas quejas relativas a presuntas irregularidades en que ha podido incurrir el Ayuntamiento de Urdiales del Páramo (León) en la tramitación del "Proyecto de construcción de un Tanatorio" y examinado el informe remitido por el Ayuntamiento, considerando que nos encontrábamos en uno de los supuestos anteriormente referenciados, esta Institución, siguiendo un criterio de oportunidad, consideró oportuno supervisar la actuación desarrollada por dicha Administración y determinó la concurrencia de irregularidades por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar significa dicho Ayuntamiento *"que en este pequeño municipio no existe Plan General de Ordenación Urbana ni ningún tipo de Normas urbanísticas municipales específicas, por lo que no se cuenta con parcelas de uso industrial para la ubicación de tanatorio municipal"*.

En lo que a esta cuestión se refiere, olvida dicho Ayuntamiento, que aún en el supuesto de inexistencia de Plan, Norma Subsidiaria o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, existe normativa urbanística a respetar y a observar, entre las que se encuentran las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial, que los municipios sin ordenación alguna como es el caso han de respetar.

Así, el Tribunal Supremo, en jurisprudencia totalmente consolidada ha sentado que, en el caso de que en los instrumentos de planeamiento de un municipio no figure expresamente la instalación de un depósito sanitario (utiliza este término porque es el utilizado por el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, englobando a toda empresa funeraria), dicha actividad sólo podrá ser desarrollada en parcelas de uso industrial, declarándola, expresamente, incompatible con el uso residencial. Sirva como ejemplo la STS de 13 de diciembre de 1990:

"De ello se desprende que tal actividad más que como sanitaria o religiosa, aunque en determinados aspectos participe de éstas, debe ser comprendida dentro de las

PROCURADOR DEL COMÚN

industriales,..., ya que no se trata de una actividad simple en que predomina lo sanitario o lo religioso, o ambos a la vez, sino de una actividad compleja en la que cumpliéndose algunas finalidades sanitarias y religiosas lo primordial es lo industrial-mercantil caracterizado por prestar al público la realización de todo cuanto es necesario según los usos sociales para la inhumación de los cadáveres sin que quienes están obligados a verificarla tenga que ocuparse personalmente de hacerlo”.

En segundo lugar, de acuerdo con la información facilitada por el propio Ayuntamiento no se ha tramitado el preceptivo expediente de licencia ambiental, y en relación al supuesto de referencia, -tanatorio-, la STS de 13 de diciembre de 1990 recoge con precisión los servicios que se prestan en ese edificio complejo que es un tanatorio: “la actividad de tanatorios..., exige disponer de determinados servicios..., que son objeto de licencia de apertura otorgada por el Ayuntamiento..., siendo los propios de una funeraria, tales como recogida del cuerpo para su traslado al tanatorio, traslado del féretro al cementerio, tramitación de documentos del caso, féretro, enterramiento y demás servicios para el difunto, como las salas de autopsia, embalsamamiento y de preparación, almacenes y garajes para ambulancias fúnebres, velatorios donde queda depositado el difunto acompañado de sus familiares y amigos, capilla para oficiar los funerales y aseos y demás servicios”.

La Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, dispone en su art. 3 que quedan sometidas a la presente Ley todas las actividades, instalaciones o proyectos, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias significativas, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes.

En el caso concreto que nos ocupa, y teniendo en cuenta que en el momento en que se dictó la Resolución no se había presentado solicitud alguna al efecto, en la misma se hace referencia a la reciente entrada en vigor del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León. El citado Decreto, tras definir en su art. 2.1) el concepto de tanatorio, esto es, establecimientos funerarios debidamente autorizados como lugar de etapa intermedia del cadáver entre el lugar de fallecimiento y el destino final, regula en los arts. 27 y 29 las condiciones generales y específicas, respectivamente, de los tanatorios, disponiendo a renglón seguido el art. 30 que: “los tanatorios estarán sometidos a la obtención de licencia ambiental, de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2001, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. Con carácter previo a la concesión de dicha licencia, será necesario informe del Servicio Territorial con competencia en sanidad al que se le remitirá el expediente completo para su emisión. Dicho informe será preceptivo y deberá emitirse en el plazo de quince días. Una vez obtenida la licencia ambiental, y con carácter previo al inicio de la actividad, deberá obtenerse la licencia de

PROCURADOR DEL COMÚN

apertura, de conformidad con lo establecido en la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León".

En lo que respecta al supuesto que nos ocupa cabe destacar que el requisito de la previa obtención de licencias para la ejecución de este tipo de instalaciones incluye, como no podría ser de otro modo, a la propia Administración, que en ningún caso puede quedar relevada del cumplimiento de los requisitos que los demás sujetos deben cumplir, lo que supone que, a falta de procedimiento más específico, las normas de trámite previstas para el otorgamiento de licencias a particulares o a otra Administración pública deben ser observadas cuando de realización de obras por el propio Ayuntamiento se trata, no solamente para garantizar la efectividad de las competencias concurrentes en la materia, sino también para hacer posible, en aras de un inexcusable principio de igualdad ante la Ley, la legalidad de las obras municipales, desde el punto de vista del cumplimiento de los requisitos afectantes a la actividad incómoda (STS de 27-10-1980).

Por todo lo expuesto, se dicta resolución instando del Ayuntamiento de Urdiales del Páramo (León) que en el supuesto de que, se estuviesen ejecutando las obras de construcción del tanatorio se paralicen con carácter inmediato hasta que se obtengan las correspondientes licencias, ambiental y de apertura, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, y en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León. Dicha resolución es aceptada por la Administración municipal de referencia.

Para finalizar y en lo que respecta a los expedientes identificados con los números **Q/626/04** y **Q/2131/04**, debe indicarse lo siguiente::

El primero de ellos se incoa como consecuencia de una reclamación relativa a las obras realizadas por la propietaria de una vivienda sita de Valladolid sin autorización de la Junta de Castilla y León y a la pasividad de la Administración autonómica pese a las denuncias formuladas.

En este supuesto, a la vista del informe emitido por la Consejería de Fomento en el que se pone de manifiesto que, efectivamente, *"el cambio de puerta no cuenta con autorización porque no se pidió en el escrito de solicitud"* y considerando lo dispuesto en el 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, esta Institución dicta resolución en la que requiere de la Administración autonómica la adopción de las *"actuaciones necesarias para iniciar el correspondiente procedimiento sancionador ante la presunta ejecución de obras consistentes en cambiar la puerta de entrada de la vivienda sita en la Avda. de Zamora, nº 54, en el supuesto*

PROCURADOR DEL COMÚN

de que se confirmara que no han transcurrido dos años desde la fecha de finalización de aquéllas."

En el segundo expediente **Q/2131/04** el reclamante alude a defectos en una vivienda, parece ser que de obra, que han sido denunciados ante el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda (Valladolid) no habiendo obtenido respuesta alguna por parte de la Administración municipal.

Admitida a trámite la queja, se solicita informe del citado Ayuntamiento en el que se manifiesta que *"las cuestiones señaladas en el escrito no constituyen infracciones urbanísticas del ordenamiento municipal, no se incoó expediente sancionador alguno, si bien se comunicó verbalmente a ambos vecinos la conveniencia de solucionar sus problemas por vía amistosa pues desde los servicios municipales se entendió que la vía de reclamación era la civil."*

Sin entrar en el fondo del asunto, esta Institución dicta resolución en la que insta del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda que *"de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el art. 11 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se dé contestación por escrito a la denuncia presentada con fecha 14.11.2002"*.

Dicha resolución ha sido aceptada por la citada entidad local, procediéndose por tanto al archivo del expediente.

1.4. Intervención en el mercado del suelo

Bajo esta denominación, de acuerdo con M. J. Serrano Valiente, se agruparon por primera vez en la Ley 8/1990 y en el Texto Refundido de 26 de junio de 1992 una serie de instrumentos cuya regulación, o bien se encontraba ya en la legislación urbanística pero colocados sistemáticamente en títulos que poco tenían que ver con su naturaleza, o bien, como los derechos de tanteo y retracto, se incorporaron al ordenamiento jurídico desde otros sectores (patrimonio histórico, espacios naturales, viviendas de protección oficial) en los que ya habían demostrado su eficacia. Concretamente, el Título V tanto de la Ley como del Reglamento, establecen, bajo esta rúbrica, los siguientes instrumentos de intervención:

- Los Patrimonios Públicos de Suelo, haciendo referencia no sólo a los tradicionales de carácter municipal, sino también a los de la Comunidad Autónoma y los de Diputaciones.

- La delimitación de áreas en las que las transmisiones están sometidas a los derechos de Tanteo y Retracto por parte de las Administraciones Públicas Urbanísticas.

PROCURADOR DEL COMÚN

- Y, por último, la regulación del Derecho de Superficie sobre terrenos de propiedad municipal.

Es significativo que, pese a la trascendencia de estos instrumentos, durante el ejercicio 2005 no se haya tramitado ningún expediente que tenga como objeto el incumplimiento por las Administraciones de la normativa reguladora de los mismos.

1.5. Coordinación Administrativa e información urbanística

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”, cuyos principios se positivizan en nuestro ordenamiento jurídico en los arts. 6 y 9 del citado Reglamento, que han sido añadidos con respecto a la regulación legal preexistente, y se desarrollan en los Títulos VI y VII tanto de la Ley como del Reglamento de Urbanismo.

Concretamente, y en lo que respecta los expedientes cuyo objeto es susceptible de encuadrarse en el Título VI de la Ley de Urbanismo, sancionador de la “Organización y Coordinación Administrativa”, todos ellos, ya han sido objeto de examen ya que el fondo de la cuestión analizada se refiere a materias propias de otros apartados, tales como protección de la legalidad urbanística –**Q/1841/04, Q/1431/04, Q/1432/04, Q/1433/04, Q/1434/04, Q/1435/04, Q/1436/04, Q/1437/04 y Q/1440/04-**, licencias urbanísticas como mecanismo de intervención en el uso del suelo –**Q/867/04, Q/985/04, Q/986/04, Q/1149/04, Q/1470/04, Q/1765/04, Q/1778/04, Q/1885/04, Q/2152/04, Q/2153/04, Q/2154/04, Q/2155/04, Q/2156/04, Q/2157/04, Q/2158/04, Q/146/05, Q/255/05, Q/520/05 y Q894/05-**, o fomento de la edificación, conservación o rehabilitación –**Q/1679/04-**.

Todos estos expedientes tienen 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. Siendo en este sentido especialmente significativos los expedientes **Q/1431/04, Q/1432/04, Q/1433/04, Q/1434/04, Q/1435/04, Q/1436/04, Q/1437/04 y Q/1440/04**, objeto de examen en el epígrafe relativo a la protección de la legalidad urbanística, en los que el motivo de las quejas hacía alusión a la existencia de una serie de construcciones ejecutadas sin ajustarse a las licencias concedidas en diversos parajes clasificados como suelo rústico en el planeamiento urbanístico del término municipal de Ciudad Rodrigo (Salamanca) y a la inactividad del Ayuntamiento pese a las denuncias formuladas. Dicha inactividad se pretende justificar en que *“este Ayuntamiento*

PROCURADOR DEL COMÚN

carece de personal suficiente para llevar a término la protección de la legalidad urbanística establecida en los arts. 111 y ss de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

En relación con esta cuestión, en la resolución dictada desde esta Institución se significa al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo que la insuficiencia de personal no es un obstáculo para que dicha Administración municipal ejerza sus competencias, ya que en el supuesto de no disponer de medios adecuados siempre puede solicitar la ayuda y colaboración de otra Administración, que podrá prestarle dichos medios personales.

En este sentido, las provincias, como entes dotados de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses de acuerdo con lo dispuesto en el art. 137 CE, ostentan a la vista de lo dispuesto en el art. 36 de la LRBRL y en el art. 5.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, las siguientes competencias en materia de coordinación administrativa: la coordinación de los servicios municipales; la asistencia a los municipios en materia económica, jurídica y técnica; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal; y el fomento y administración de los intereses particulares de la provincia.

Y en lo que al ámbito urbanístico se refiere, a la vista de lo dispuesto en el art. 133 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, son competencias urbanísticas propias de las Diputaciones Provinciales, además de las atribuidas expresamente en otros arts. de esta Ley, las siguientes:

- La emisión de los informes técnicos y jurídicos en el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas municipales.

- La asistencia y la cooperación técnica, jurídica y económica con los Municipios, al objeto de facilitar el adecuado ejercicio de sus competencias, y en particular el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico.

- Contribuir a la elaboración y financiación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos, fomentando en la medida más amplia posible su homogeneidad y calidad técnica.

Como consecuencia de lo expuesto, en todos los expedientes anteriormente mencionados, esta Institución, considerando que la insuficiencia de medios no es motivo suficiente para hacer una dejación de sus competencias, dicta Resoluciones en la que se recuerda a las Administraciones municipales implicadas que sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a las Administraciones públicas, sus relaciones en materia de urbanismo deben regirse por los principios de coordinación, cooperación, concertación e información recíproca, a fin de garantizar la aplicación y eficacia de la normativa urbanística.

Asimismo, considerando la trascendencia de la asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios por parte de las diputaciones provinciales, esta Institución ha incoado de oficio los expedientes **OF/1/05** y **OF/52/05**. El primero con el fin de que fomentar que por los ayuntamientos se solicite la asistencia técnica necesaria a los Servicios de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de las correspondientes diputaciones provinciales, tanto para la emisión de informes previos al otorgamiento de licencias urbanísticas como para aquellos que sean necesarios en relación con los instrumentos de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación. Y el segundo con el objeto de comprobar la demanda de servicios procedentes de los ayuntamientos y la capacidad de las Unidades Administrativas de Asistencia a Municipios existentes en las respectivas diputaciones provinciales para atender eficazmente las solicitudes formuladas por los entes municipales.

Por último, y en lo que se refiere al derecho al acceso a la información urbanística sancionado en el art. 9 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y desarrollado en el Título VII, son varias la quejas formuladas y resueltas durante el presente ejercicio, concretamente, en lo que respecta a la información urbanística propiamente dicha, las identificadas con los números **Q/1803/04**, **Q/2215/04**, **Q/112/05**, **Q/462/05** y **Q/702/05** y, teniendo como objeto otro tipo de información, concretamente la relación de servicios que une a un Arquitecto Municipal con el Ayuntamiento de Benavente (Zamora), el expediente **Q/1214/05**. Con respecto a este último se hace necesario significar que por su objeto no tendría cabida dentro del apartado relativo a la información urbanística ni al Área de Urbanismo en general, no obstante dados los cometidos realizados por dicho Técnico se ha considerado lo más conveniente incluirlo en esta área y dentro de ella a nuestro juicio en el epígrafe correspondiente a la materia con la que tendría más relación que no es otra que el derecho a la información.

Hecha esta consideración, y entrando en el examen de los expedientes, salvo el indicado **Q/1214/05**, el resto se refiere a la solicitud de información por parte de un interesado, en la mayoría de los casos en relación con obras y las licencias que amparan las mismas, y a la falta de contestación de la administración municipal, razón por la cual son comunes las consideraciones jurídicas contenidas en las resoluciones dictadas.

Tomando como ejemplo el expediente **Q/112/05**. El motivo de la queja hacía alusión a la falta de contestación a un escrito presentado en el Ayuntamiento de Morille (Salamanca) solicitando documentación relacionada con el derribo de las construcciones que se estaban llevado a cabo en la finca situada en la C/ La Rosa de ese término municipal.

Admitida la queja a trámite y solicitada información de la entidad local, el Ayuntamiento de Morille informa a esta Procuraduría de las actuaciones llevadas a cabo por el mismo en relación con el inmueble de referencia que concluyen con la concesión de una licencia

PROCURADOR DEL COMÚN

para su limpieza y desescombro, de las que se deduce la vulneración del derecho a la información urbanística que asiste a la persona que formula la queja ya que efectivamente no se le ha facilitado la documentación requerida.

A la vista de lo expuesto, esta Institución dicta resolución en la que se requiere al Ayuntamiento de Morille que, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 141 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y 423 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, se facilite la información urbanística solicitada, esto es, permiso de demolición y permiso de construcción en la parcela de la C/ La Rosa.

Fundamentando dicha resolución en las siguientes consideraciones jurídicas:

La información administrativa es el cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de los derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos. Esta información puede ser general o particular. La primera se debe facilitar obligatoriamente a los ciudadanos sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna. La información particular es la concerniente al estudio o contenido de los procedimientos en tramitación y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración. Esta información sólo puede ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento.

A lo dicho hasta hora es necesario añadir que, en la legislación urbanística, este derecho de información se reconoce con un carácter más amplio. Así, el derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, sin necesidad de alegar interés alguno. (STS 10.06.96, RJ 5147).

Como consecuencia de lo expuesto, centrando nuestro estudio en el caso concreto que nos ocupa, era evidente que se había conculcado el derecho a la información urbanística de la persona que formula la queja por cuanto que se había vulnerado la normativa que a este respecto es de aplicación concretamente: con carácter general, el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC; en el ámbito local, los arts. 69.1 y 70.3 de la Ley /1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con los arts. 207 y 230 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre); y, con carácter particular, el 141 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL) en relación con el art. 422 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

El primero de los artículos (art. 37 de la LRJ-PAC) establece con una claridad meridiana, en su punto primero, el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que formen parte de un expediente, siempre que el mismo corresponda a

PROCURADOR DEL COMÚN

procedimientos terminados en la fecha de la solicitud y, en su punto octavo el derecho a obtener copias de los documentos o certificados

La segunda de las normas, a través de los preceptos citados, impone a las entidades locales, por un lado, facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local y, por otro, recoge el derecho de los ciudadanos a obtener copias y 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. (Ley 30/1992).

Y, el tercer grupo de preceptos traídos a colación (art. 141 LUCyL y 422 del Reglamento) establece, también con la misma claridad, el deber de todas las administraciones públicas de garantizar el acceso a la información urbanística de su competencia a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado.

Por las razones expuestas, se formula el requerimiento de referencia al Ayuntamiento de Morille, que lo acepta, procediéndose al archivo del expediente.

2. OBRAS PÚBLICAS

La proyección y ejecución de obras públicas constituye una de las manifestaciones más paradigmáticas de la acción administrativa dirigida a la satisfacción del interés general. En este sentido, uno de los aspectos más considerados por los ciudadanos en el momento de valorar la actuación general de una determinada Administración pública es la cantidad de obras públicas emprendidas por ésta y la adecuación de las mismas a sus necesidades.

Sin embargo, los objetivos generales perseguidos por toda obra pública no pueden hacer olvidar los intereses particulares de aquellos ciudadanos que ven sacrificados, directa o incidentalmente, sus derechos con la finalidad de permitir la viabilidad de aquélla.

Pues bien, los conflictos que los ciudadanos plantean ante esta Institución en este ámbito manifiestan que, en no pocas ocasiones, las administraciones en aras del interés general, concretado en la ejecución de una determinada obra pública, postergan derechos de particulares, que se ven obligados a perder la titularidad de sus bienes o sufren daños patrimoniales como consecuencia de la acción administrativa dirigida a aquella ejecución.

A ello contribuye la antigüedad de una Ley, como la de Expropiación Forzosa, que resulta insuficiente, a juicio de esta Institución, para garantizar adecuadamente que la privación legítima del derecho de propiedad de los ciudadanos se lleve a cabo con garantías suficientes.

Ahora bien, también es cierto que las administraciones públicas expropiantes utilizan, en detrimento de los derechos de los ciudadanos expropiados, técnicas previstas en la citada Ley con un espíritu diferente a aquél que inspiró su creación. La generalización del

PROCURADOR DEL COMÚN

procedimiento urgente o de las declaraciones implícitas de utilidad pública y de necesidad de ocupación son ejemplos patentes de ello.

Si a lo anterior añadimos la voluntad frecuentemente contraria de la Administración pública al inicio de procedimientos de responsabilidad patrimonial dirigidos a determinar y, en su caso, declarar la obligación de indemnizar los daños sufridos por los ciudadanos como consecuencia de la ejecución de obras públicas, la consecuencia necesaria es la frecuente desprotección del ciudadano ante este singular tipo de actividad administrativa.

En el año 2005, en 24 expedientes los ciudadanos han solicitado la intervención de esta Institución ante esa falta de protección. Como ha ocurrido en años anteriores, los conflictos surgidos en los procedimientos expropiatorios (nueve quejas tuvieron este objeto), y los derivados de las reclamaciones de daños presuntamente producidos en la ejecución de obras públicas, han sido los que, de forma más frecuente, han conducido a los ciudadanos a acudir a esta Institución en este ámbito.

2.1. Expropiación Forzosa

Sin duda, el mecanismo expropiatorio es la institución del derecho público donde de una forma más meridiana se manifiesta la clásica tensión entre las potestades exorbitantes de la Administración y la necesaria protección de los derechos de los ciudadanos sobre quienes se ejercen dichas potestades.

Como se ha señalado con anterioridad, la Ley de Expropiación Forzosa, de 26 de diciembre de 1954, y la aplicación de la misma, determinan que la tensión indicada se decante claramente a favor del sujeto expropiante, traicionando así la tendencia al equilibrio que siempre ha perseguido el instituto expropiatorio.

En este sentido, la actividad expropiatoria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a juicio de esta Procuraduría, presenta algunos aspectos, cuando menos, preocupantes, en lo que a la protección de los derechos de los ciudadanos expropiados se refiere.

El más significativo de ellos es el relativo a los retrasos temporales incurridos en el abono de las cantidades que integran la contraprestación patrimonial a la que tiene derecho todo expropiado. Un simple repaso a los informes presentados por esta Institución en los últimos años nos muestra que aquellos retrasos temporales constituyen una irregularidad constante en la actividad expropiatoria de la Administración autonómica, irregularidad que se ve agravada con la cuestionable generalización del procedimiento urgente de expropiación forzosa y, en consecuencia, de la ocupación de los bienes con carácter previo al abono de cantidad económica alguna.

PROCURADOR DEL COMÚN

En efecto, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en relación con los procedimientos de expropiación forzosa revelaron, en un primer momento, retrasos en el abono del justiprecio de los bienes expropiados y, en consecuencia, motivaron la formulación de resoluciones donde se instaba a la Administración la adopción de las medidas oportunas para proceder a aquel abono en un plazo de tiempo adecuado.

En un segundo momento, las investigaciones desarrolladas por esta Institución, a instancia de los ciudadanos, revelaron la prolongación temporal de los plazos para la determinación y abono de los intereses de demora generados, a su vez, por el retraso en el pago del justiprecio, formulándose igualmente las resoluciones correspondientes.

Llegados al año 2005 observamos que, como ya ocurrió en 2004, se ha vuelto a dar un paso más, y las irregularidades observadas como consecuencia de la ausencia de pago del justiprecio principal y de los intereses de demora generados por el retraso en la determinación y abono de éste, han conducido a esta Institución a la formulación a la Administración autonómica de resoluciones en las cuales se recomienda a ésta el abono, no sólo del justiprecio y de los intereses de demora, sino también de los intereses generados, a su vez, por el retraso en el pago de estos últimos.

En otras palabras, la existencia de expedientes expropiatorios donde la Administración, varios años después de la ocupación de las fincas expropiadas, debe determinar y abonar intereses de demora de los intereses de demora, es una manifestación de la máxima vigente en muchos procedimientos expropiatorios de esta Comunidad Autónoma: ocupación cierta y casi inmediata, y pago indeterminado en su cuantía y en su fecha.

Un ejemplo de lo afirmado lo encontramos en los expedientes **Q/2028/04** y **Q/534/05**. En ambos casos, la investigación desarrollada por esta Institución puso de manifiesto la existencia de amplios retrasos temporales en el abono de las cantidades debidas a los sujetos expropiados en los procedimientos respectivos, circunstancia que motivó la formulación de sendas resoluciones que fueron aceptadas íntegramente por la Consejería de Fomento.

Siendo sustancialmente igual el contenido de la actuación llevada a cabo en ambos expedientes, a continuación nos referimos de forma más amplia al segundo de ellos (**Q/534/05**).

Como se ha señalado, el motivo de la queja era una presunta ausencia de pago del justiprecio correspondiente a varias fincas del término municipal de Saldaña, ocupadas como consecuencia de la expropiación forzosa realizada para la ejecución de una obra de acondicionamiento de trazado de la carretera C-615, de Palencia a Guardo.

PROCURADOR DEL COMÚN

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Institución se dirigió a la Administración expropiante en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

En atención a la petición de información realizada, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que la ocupación de las fincas identificadas en la queja se había producido el 16 de junio de 1999, continuando pendientes de pago en el año 2005 las cantidades fijadas, por el Jurado Provincial de Expropiación de Palencia, como justiprecio de las fincas.

Es decir, más de seis años después de la ocupación de los bienes expropiados, la persona que se había visto privada de la titularidad de los mismos, continuaba esperando que la Administración autonómica le abonase las cantidades pendientes de pago, cantidades que se veían incrementadas, año tras año, a costa del presupuesto público, por el retraso incurrido por la Administración expropiante y por la estatal (en la que se integran los Jurados Provinciales de Expropiación) en su determinación y pago.

Así mismo, nada se señalaba en el informe remitido acerca de la determinación y abono de los intereses de demora generados en la citada expropiación.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Administración de la Comunidad Autónoma con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, se instó a la Administración autonómica a que procediera, en el plazo de tiempo más breve posible, al efectivo pago de las cantidades fijadas, con carácter definitivo, por el Jurado Provincial de Expropiación de Palencia como justiprecio de las fincas expropiadas.

En cuanto a la determinación de los intereses de demora que se habían generado, debían tenerse en cuenta las reglas generales (previstas en los arts. 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y 71 a 73 de su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957), y las específicas aplicables a las expropiaciones urgentes (previstas en el art. 52, regla octava, de la Ley citada), dirigidas a señalar la fecha inicial del cómputo de aquéllos.

La aplicación de unas y de otras, determina que, de un lado, los expropiados tengan derecho al cobro de los intereses de demora de manera inmediata y automática, una vez que concurren los requisitos establecidos para su reconocimiento (entre otras, sentencias del TS de 19 de noviembre de 1984 y de 1 de febrero de 1997); y, de otro, que en el supuesto de las expropiaciones urgentes los intereses de demora se devengan desde el día siguiente a la ocupación del bien expropiado, salvo que ésta tenga lugar transcurridos seis meses desde la declaración de urgencia, en cuyo caso el día inicial del cómputo será el siguiente a aquél en que

PROCURADOR DEL COMÚN

se cumplan los citados seis meses (entre otras, sentencias del TS de 16 de noviembre de 2000 y de 26 de febrero y 20 de marzo de 2001).

No obstante, en el supuesto planteado en la queja, era necesario señalar que la Administración autonómica no era responsable de los intereses que, en su caso, se hubieran generado por el posible retraso incurrido por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Palencia, de los cuales debía responder la Administración del Estado. A esta división de la responsabilidad por el pago de los intereses de demora se refiere, entre otras, la Sentencia del TS de 18 de mayo de 1993.

Por otro lado, también se indicó la posibilidad de devengo de intereses de los intereses de demora generados en la tramitación y pago del justiprecio. En este sentido, se puso de manifiesto que, desde el año 1997, el Tribunal Supremo (entre otras, en sus sentencias de 23 de mayo de 2000, 6 de octubre de 2001 y 9 de marzo de 2002) ha establecido la doctrina jurisprudencial al respecto.

Según la misma, "... los intereses de demora en la tramitación y pago del justiprecio constituyen, una vez abonado éste, una deuda de cantidad líquida, que, de no pagarse, genera, conforme a lo dispuesto por el art. 1101 CC, una obligación de indemnizar daños y perjuicios si se hubiese incurrido en mora..." (fundamento de derecho segundo de la sentencia del TS de 9 de marzo de 2002).

En el supuesto planteado en la queja citada, los intereses de demora ya habían sido reclamados por el sujeto expropiado mediante escrito dirigido a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que, a los intereses de demora que se habían generado por los retrasos incurridos en la determinación y pago del justiprecio de la expropiación forzosa en cuestión, debían añadirse los intereses devengados por aquéllos, desde que había sido reclamado su abono, aplicando para ello el interés legal correspondiente.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

"Primero.- Proceder al abono efectivo de las cantidades debidas a D.^a XXX en concepto de justiprecio (...).

Segundo.- Determinar la cuantía de los intereses de demora generados en la citada expropiación, de conformidad con las reglas generales y específicas para las expropiaciones urgentes, establecidas en los arts. 56, 57 y 52, regla 8^a, respectivamente, de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954,

PROCURADOR DEL COMÚN

añadiendo a los mismos los intereses generados, a su vez, por el retraso en el pago de aquéllos desde que fueron reclamados por la persona expropiada.

Tercero.- Proceder al abono de los intereses de demora debidos, determinados de acuerdo con lo previsto en el punto anterior, cuya responsabilidad en su generación sea atribuible a esa Administración autonómica”.

La Consejería de Fomento, como se ha señalado con anterioridad, aceptó íntegramente la resolución formulada.

Del mismo modo, también fue aceptada en el año 2005 la resolución formulada en el expediente **Q/1104/04**, a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente al año 2004. En la misma se recomendaba a la Administración autonómica que procediera al pago del justiprecio correspondiente al procedimiento expropiatorio de una finca, en la forma solicitada por el representante de sus propietarios.

Por su parte, en el expediente **Q/1121/05**, también se hacía alusión a la ausencia de pago del justiprecio correspondiente a una finca expropiada con ocasión de la construcción de la autovía León-Burgos. Esta cuestión ya había dado lugar a un expediente de queja en el año 2003, archivándose en aquel año el mismo por haber anunciado la Administración autonómica el inmediato abono de las cantidades debidas al sujeto expropiado.

Planteada nuevamente la queja, nos volvimos a dirigir en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que puso de manifiesto que se había procedido en el mes de septiembre de 2005 al abono del justiprecio que había sido acordado en su día de mutuo acuerdo.

Aunque el expediente se volvió a archivar por solución de la cuestión planteada, es conveniente destacar aquí que la ocupación de la finca en cuestión había tenido lugar en el año 1998, habiendo empleado la Administración autonómica, por tanto, más de siete años en pagar al sujeto que se había visto privado de su finca, las cantidades económicas a las que tenía derecho.

En cualquier caso, y para finalizar la referencia a la actividad expropiatoria de la Administración autonómica, cabe poner de manifiesto que las aceptaciones de las resoluciones formuladas por esta Institución en materia expropiatoria, de las que año tras año nos hacemos eco, y las soluciones alcanzadas en algunos expedientes, no parecen traducirse, lamentablemente, en modificaciones significativas en el actuar de aquélla a la hora de llevar a cabo las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras públicas que emprende.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por último, además de la Administración autonómica, también ejercen la potestad expropiatoria en Castilla y León otros sujetos públicos, alguno de los cuales se hallan excluidos de la labor fiscalizadora de esta Procuraduría.

Al igual que ocurría en años anteriores, y en el marco de la cooperación y coordinación que preside las relaciones entre los comisionados parlamentarios, se ha procedido a la remisión de las quejas planteadas frente a la Administración estatal a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes **Q/96/05** y **Q/1901/05**.

2.2. Ejecución de obras públicas

La ejecución de obras públicas, además de exigir la disponibilidad previa de los terrenos necesarios, puede llevar aparejada la producción de daños patrimoniales a ciudadanos que, por cualquier causa, se ven afectados por las operaciones que implique aquella ejecución.

Es frecuente que, en estos casos, la aparente confusión de responsabilidades entre la Administración titular de la obra pública de que se trate y la empresa adjudicataria de la misma, genere una ausencia de asunción de responsabilidades por una y otra. Lo confuso de la normativa aplicable a la determinación de la responsabilidad por los daños causados en una obra ejecutada a través de una empresa contratista, no ayuda a garantizar adecuadamente al ciudadano perjudicado la reparación de los daños sufridos.

Quizás, por este motivo, estamos asistiendo a la aparición de una nueva doctrina de los órganos jurisdiccionales y de los consejos consultivos que tiende a hacer recaer de una forma más clara y contundente la responsabilidad en estos supuestos en la Administración contratante, sin perjuicio de la posibilidad de ésta de exigir un derecho de repetición a la empresa que haya ejecutado la obra.

El fin último en estos supuestos, en cualquier caso, es garantizar la reparación patrimonial del ciudadano perjudicado por la ejecución de una obra pública, con independencia de la naturaleza jurídica del autor inmediato de la misma.

Con este objetivo, esta Institución ha formulado en el año 2005 tres resoluciones a las administraciones sometidas a nuestra supervisión.

La primera de ellas se adoptó con ocasión de la tramitación del expediente **Q/11/03**.

El motivo de la queja era la presunta producción de unos daños en una vivienda de la localidad de Ponferrada, como consecuencia de las obras de saneamiento y defensa de las márgenes del río Sil a su paso por la localidad citada.

PROCURADOR DEL COMÚN

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada al Ayuntamiento de Ponferrada y a la Confederación Hidrográfica del Norte de España.

De la información recabada de ambos organismos y de la documentación aportada por el autor de la queja, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes:

Primero.- En la zona donde se ubicaba la vivienda, se habían llevado a cabo unas obras de ordenación y recuperación ambiental del cauce y márgenes del río Sil a su paso por la ciudad de Ponferrada. Tales obras habían sido contratadas por la Junta de Castilla y León y su dirección había correspondido a la Confederación Hidrográfica indicada. Aprovechando las obras de los nuevos colectores, el Ayuntamiento de Ponferrada había contratado y ejecutado las obras de un colector de margen que aflucía al aliviadero de la margen izquierda construido.

Segundo.- La vivienda en cuestión, además de las plantas construidas por encima de la rasante, tenía cuatro plantas de sótano por debajo destinadas a viviendas.

El edificio vertía sus aguas fecales directamente al Río Sil. Sin embargo, al ejecutarse el colector general de la margen izquierda, sin estar previsto en el proyecto y sin licencia de acometida, se había conectado directamente el saneamiento del edificio al nuevo colector general, siendo escasa la pendiente de esta acometida dada la cota del colector general. En caso de lluvias muy intensas, esporádicamente el colector general podía entrar en carga y debido a la pequeña diferencia de cota entre el colector y la salida del saneamiento del edificio se podía producir un retorno de las aguas hacia el sótano 4.

Tercero.- Por el autor de la queja se había acreditado la existencia de unos daños evidentes en la vivienda en cuestión. En este sentido, además de fotografías, se habían aportado copias de un Acta de presencia notarial, así como de un informe emitido por el Servicio Territorial de Sanidad de León.

En relación con tales daños habían sido presentadas numerosas denuncias ante la Confederación Hidrográfica del Norte y ante el Ayuntamiento de Ponferrada.

A la vista de los antecedentes de hecho indicados, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Ponferrada con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, en relación con la adopción de medidas dirigidas a evitar nuevos daños en la vivienda en cuestión, cabía señalar que no era función de esta Procuraduría señalar cual debía ser la solución técnica a adoptar. Esta era una decisión que correspondía a los servicios del Ayuntamiento de Ponferrada y que debía ser tomada teniendo en cuenta los

PROCURADOR DEL COMÚN

diferentes aspectos que podían influir en el adecuado saneamiento de las aguas fecales de la vivienda en cuestión.

Sí procedía, sin embargo, pronunciarse acerca de la posible concurrencia de una responsabilidad patrimonial de una Administración pública, que vinculase a ésta a indemnizar los daños patrimoniales ocasionados en la vivienda indicada, como consecuencia de las obras vinculadas a la recuperación del cauce y de los márgenes del río Sil a su paso por la ciudad Ponferrada.

En el supuesto de la ejecución de obras públicas, el Tribunal Supremo en varias de sus sentencias (SSTS de 29 de septiembre de 1989 y de 20 de febrero de 1999) ha señalado que la ejecución de aquéllas constituye una actividad material susceptible de generar responsabilidad patrimonial de la Administración titular de las obras, siempre y cuando concurren los requisitos previstos en el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ahora bien, en principio, la Administración titular de las obras únicamente vendrá obligada a la indemnización de los daños causados, en aquellos supuestos en los que los mismos hayan sido ocasionados como consecuencia de una orden suya o del contenido del proyecto elaborado por ella misma (art. 97 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

En el supuesto planteado en la queja, parecía evidente que los daños que habían sido acreditados ante esta Institución estaban vinculados causalmente con las obras indicadas. Ahora bien, la controversia se había suscitado en el ámbito del expediente de queja tramitado por esta Procuraduría y no en el específicamente diseñado por el ordenamiento jurídico para, una vez presentada una reclamación, determinar la concurrencia, en los hechos denunciados por el reclamante, de los requisitos que necesariamente deben concurrir para afirmar el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas e identificar plenamente al sujeto responsable de los daños.

El cauce formal adecuado, en este caso, no era otro que el procedimiento de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Sin embargo, debía considerarse adecuadamente que, en aquellos supuestos en los que los daños patrimoniales son causados al ciudadano, presuntamente, como consecuencia de la ejecución de una obra pública, la reclamación ante la Administración contratante, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas, en materia de responsabilidad patrimonial, en relación con el 97.3 y 4 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, se configura como una facultad del perjudicado, que puede optar por las siguientes vías:

PROCURADOR DEL COMÚN

a) Dirigir su reclamación directamente contra la Administración, lo que dará lugar a un expediente de responsabilidad patrimonial.

b) Solicitar a la Administración que se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.

c) Dirigir su acción de reclamación simultáneamente frente a la Administración contratante y frente al contratista.

Nada impide, sin embargo, que el perjudicado, realice las dos primeras peticiones en la misma solicitud, es decir, que solicite la indemnización en el mismo procedimiento en el que inste el pronunciamiento sobre la imputación de los daños, para el caso en que la Administración no acepte su responsabilidad.

Por tanto, presentada una reclamación ante una Administración pública por un ciudadano por unos daños causados, según la versión de la reclamación, por la ejecución de una obra pública, la Administración ante la cual se presenta debe adoptar las medidas necesarias para poder pronunciarse expresamente, tanto sobre el posible sujeto responsable de los daños como sobre la efectiva concurrencia de la responsabilidad patrimonial reclamada.

Sin embargo, en el supuesto planteado en la queja antes citada, habiendo sido presentados diversos escritos ante el Ayuntamiento de Ponferrada, en los cuales se había manifestado la existencia de unos daños patrimoniales en una vivienda relacionados con las obras llevadas a cabo en las márgenes del río Sil, no se había llevado a cabo actuación alguna en orden a adoptar una resolución expresa sobre la reclamación presentada.

Con base en los argumentos jurídicos que han sido expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Ponferrada con el siguiente tenor literal:

“Ante las reclamaciones dirigidas a ese Ayuntamiento por la propietaria de una vivienda, por los daños sufridos en la misma como consecuencia de las deficiencias en la evacuación y saneamiento de las aguas fecales relacionadas con las obras ejecutadas con ocasión de la recuperación del cauce y márgenes del río Sil, a su paso por la localidad de Ponferrada:

a) Informar adecuadamente a la perjudicada sobre las vías de reclamación de las que dispone a la vista de lo dispuesto en el art. 97 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con el apartado tercero del art. 1 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

PROCURADOR DEL COMÚN

b) Requerir al reclamante para que complete, si así lo desea, su reclamación de daños en la forma dispuesta en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

En el supuesto de ser completada dicha reclamación por la interesada, tramitar y resolver un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuyo objeto sea determinar la concurrencia en el supuesto planteado de los requisitos que originan el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, y en especial el nexo causal entre los daños alegados y las obras citadas, así como la identificación, en su caso, del sujeto responsable de los mismos”.

La resolución formulada, que fue comunicada, además de al autor de la queja, a la Confederación Hidrográfica del Norte, fue aceptada por el Ayuntamiento de Ponferrada, quien anunció el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente.

Por otra parte, en el expediente **Q/563/05**, su autor planteaba la ausencia de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la presunta producción de unos daños patrimoniales con ocasión de la ejecución de las obras de la autovía León-Burgos.

La incoación del procedimiento señalado había sido recomendada por esta Procuraduría en una resolución formulada en el año 2004, con ocasión de la tramitación de un expediente de queja anterior. Esta resolución, como se indicaba en el Informe correspondiente a aquel año, había sido aceptada por la Consejería de Fomento.

Admitida la nueva queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos volvimos a dirigir a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

En atención a nuestra petición de información, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que la única actuación integrante del procedimiento de responsabilidad patrimonial en cuestión, adoptada con posterioridad a la admisión a trámite de la reclamación y al nombramiento de instructor, había sido el cambio de este último.

A la vista de la información obtenida, procedía poner de manifiesto la superación del plazo máximo establecido en la normativa aplicable para proceder a la notificación al interesado de la resolución expresa del procedimiento en cuestión. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, ese plazo es de seis meses, de conformidad con lo establecido en el art. 13.3 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

PROCURADOR DEL COMÚN

En efecto, sorprendentemente, más de tres años después de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial precitada y transcurrido casi un año desde su admisión a trámite, la misma no sólo no había sido resuelta expresamente, sino que en el procedimiento al que había dado lugar aquélla únicamente se había procedido al cambio de instructor.

En consecuencia, se procedió a formular una nueva resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Resolver, en el plazo de tiempo más breve posible, la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. XXX, adoptando para ello cuantas medidas sean necesarias para determinar la efectiva concurrencia en el supuesto planteado en la reclamación citada de los requisitos necesarios para que se pueda afirmar la existencia de una obligación indemnizatoria de la Consejería de Fomento”.

La resolución indicada fue aceptada nuevamente por la Consejería destinataria de la misma.

La tercera de las resoluciones indicadas se adoptó en el expediente **Q/1904/04**. En el mismo, su autor planteaba la presunta desaparición de los accesos de unas fincas de su titularidad, como consecuencia de las obras llevadas a cabo por la Administración autonómica en la carretera C-626.

La cuestión citada ya había sido objeto de investigación por esta Procuraduría en el marco de la tramitación del expediente **Q/418/02**.

En aquella ocasión y atendiendo a una petición de información formulada por esta Institución, la Consejería de Fomento había reconocido el daño alegado por el ciudadano y se había comprometido a construir el acceso demandado por aquél.

Sin embargo, admitida la nueva queja a trámite y reiterada la solicitud de información a la Consejería indicada, ésta puso de manifiesto que no se habían realizado las actuaciones oportunas para disponer de los terrenos necesarios para proceder a la ejecución del citado acceso.

En consecuencia, desde esta Institución se procedió a instar a la Administración autonómica a que, de forma inmediata, se iniciara el procedimiento expropiatorio necesario para poder disponer de los terrenos precisos para ejecutar el acceso controvertido, así como a solicitar que se agilizase la tramitación y finalización del citado procedimiento.

En atención a lo expuesto, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

PROCURADOR DEL COMÚN

“Iniciar el procedimiento expropiatorio necesario para disponer de los terrenos precisos para la construcción del acceso a la carretera C-626, desde la finca cuya titularidad corresponde a D. XXX, así como agilizar la tramitación y finalización del mismo, con la finalidad de ejecutar, en el plazo de tiempo más breve posible, el citado acceso”.

La resolución formulada fue aceptada por la Consejería de Fomento, organismo que puso de manifiesto que se había iniciado la redacción del proyecto cuya aprobación daría lugar al expediente de expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución de los mencionados accesos a las fincas.

A diferencia de lo ocurrido en los tres supuestos expuestos, en los expedientes **Q/1170/04** y **Q/1857/04**, ambos relacionados con la ejecución de obras públicas, la decisión adoptada no fue favorable a las pretensiones del ciudadano.

En ambos casos, se admitieron a trámite las quejas, se solicitó la información oportuna a las administraciones implicadas y, tras analizar la información obtenida y comprobar la inexistencia de irregularidades en la actuación administrativa controvertida, se puso de manifiesto esta última circunstancia a los autores de las quejas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

Para finalizar el resumen de la actuación de esta Institución en el año 2005 en materia de obras públicas, cabe señalar que también la Administración General del Estado, a través, de sus distintos organismos, ha ejecutado obras públicas en Castilla y León, que han dado lugar a la presentación de dos quejas ante esta Institución (**Q/862/05** y **Q/1443/05**). En estos casos, y al igual que ocurría en el ámbito de la expropiación forzosa, se procedió a la remisión de las quejas a la Institución del Defensor del Pueblo, para que fuera este comisionado parlamentario quien procediera a su adecuada tramitación.

3. VIVIENDA

Un año más, el cumplimiento del mandato constitucional de procurar una vivienda digna y adecuada a todos, contenido en el art. 47 de la Carta Magna, se ha erigido como uno de los objetivos prioritarios de los poderes públicos que actúan en Castilla y León.

Con carácter general, se puede afirmar que la actividad dirigida a la consecución del objetivo citado ha dado lugar, de un lado, a una leve moderación del fenómeno alcista de precios que viene asolando el mercado de la vivienda en los últimos años, y, de otro, a un incremento en la promoción de viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma.

PROCURADOR DEL COMÚN

Evidentemente, resta mucho camino por recorrer para lograr la existencia de un mercado inmobiliario equilibrado y accesible, pero se puede afirmar que la dirección seguida es la correcta.

Desde un punto de vista normativo y en el ámbito estatal, la medida más destacable en este ámbito fue la aprobación del Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Entre los objetivos declarados del citado Plan se encuentran la ampliación del peso de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de vivienda, el fomento del alquiler, la especial atención a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna, y, en fin, la adaptación de las tipologías de vivienda a las necesidades de las familias.

Aunque los fines perseguidos por el Plan citado son, a juicio de esta Institución, loables y adecuados a las características actuales del mercado de la vivienda en España, serán los próximos años los que dicten sentencia acerca de la eficacia real de las medidas contempladas en aquél para garantizar el acceso de todos a una vivienda digna.

En cualquier caso, la aprobación del Plan citado plantea un problema de coordinación con el Plan de Vivienda y Suelo de Castilla y León, cuyo ámbito temporal se extiende hasta el año 2009.

En efecto, aprobado un nuevo Plan de ámbito estatal, que debe ser aplicado en la Comunidad Autónoma, sería conveniente que la Administración autonómica adoptara las medidas oportunas para evitar descoordinaciones, o incluso contradicciones, entre lo previsto en aquél y en el Plan autonómico.

A un aspecto concreto de la situación general planteada por la coexistencia actual de ambos planes, se ha referido esta Institución en la actuación de oficio **OF/74/05**. Una referencia más amplia al contenido de esta actuación puede encontrarse en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

En el ámbito autonómico, el año 2005 ha sido, en primer lugar, el de la aplicación de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León. En efecto, aprobada en 2004, la norma citada ya ha sido aplicada plenamente en todos los procedimientos de adjudicación de viviendas iniciados el pasado año, poniéndose de manifiesto los primeros aspectos mejorables de su contenido. A alguno de ellos nos referiremos más adelante.

En relación con el fomento del mercado del alquiler de viviendas en la Comunidad Autónoma, la reserva de viviendas vacías para alquiler, que había sido creada en el año 2004, se ha visto reformada mediante D 100/2005, de 22 de diciembre. En el origen de esta reforma puede estar la escasa relevancia que, desde un punto de vista cuantitativo, parece haber tenido

PROCURADOR DEL COMÚN

aquella reserva de viviendas. A ello se añade también el aparente fracaso, al menos hasta la fecha, de la Sociedad Pública de Alquiler, de ámbito estatal, en su objetivo de dinamizar el mercado de alquiler de viviendas.

Así mismo, en el año 2005 la Junta de Castilla y León también ha aprobado un Plan de Vivienda Joven en Castilla y León. Aunque la aprobación de este Plan no debe hacer olvidar la necesidad de adaptar y actualizar el Plan Autonómico de Vivienda y Suelo, la eficacia de sus medidas deberá ser valorada en próximos años.

En cualquier caso, el pasado año finalizó sin la aprobación por parte de la Junta de Castilla y León de diversas modificaciones normativas en materia de vivienda propuestas por esta Institución. Así, en el año 2004 se había propuesto la aprobación de las siguientes normas: una norma de rango legal que incluyera, cuando menos, el régimen de infracciones y sanciones en materia de vivienda protegida (**OF/23/04**); una norma relativa a las condiciones de habitabilidad que deben ser observadas por toda vivienda (**OF/70/04**); y, en fin, una norma reguladora de un procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública de gestión privada y de un registro de solicitantes de viviendas de protección pública (**Q/470/04**).

Como se ha indicado, tales normas no han sido aprobadas aún, a pesar de que las resoluciones de esta Institución en las que se recomendó la adopción de las dos últimas habían sido aceptadas expresamente por la Consejería de Fomento.

Centrándonos en el contenido de las 65 quejas presentadas ante esta Institución por los ciudadanos en el año 2005 en materia de vivienda, procede señalar que las mismas han continuado teniendo como protagonista principal a la vivienda protegida, si bien algunas de ellas se han referido a aspectos particulares relacionados con la misma, tales como la enajenación de parcelas de titularidad pública dirigidas a su construcción.

La intervención administrativa relacionada con viviendas no sometidas a regímenes de protección pública y los procedimientos dirigidos a la concesión de ayudas para la adquisición de viviendas y para su alquiler, también han dado lugar a la formulación de resoluciones por parte de esta Institución en el pasado año.

3.1. Viviendas de protección pública

El incremento de la actividad administrativa, directa e indirecta, dirigida al fomento de la promoción de viviendas protegidas, genera frecuentes conflictos con los ciudadanos. Tales conflictos abarcan todo el proceso relacionado con estas viviendas.

Así, en primer lugar, la misma enajenación de parcelas dirigidas a la construcción de este tipo de viviendas puede estar afectada por irregularidades que pueden llegar a frustrar la finalidad que persigue su construcción.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por supuesto, la adjudicación de tales viviendas también es objeto de controversia frecuente, no debiendo olvidarse, en este sentido que, de la corrección de la adjudicación de las viviendas de protección pública, depende que éstas sean destinadas precisamente a quienes más las necesitan.

Una vez adjudicadas, el derecho a una vivienda digna del que todos somos titulares implica la obligación de la Administración de garantizar la calidad de aquéllas, ejerciendo, si ello fuera necesario, las facultades que el ordenamiento jurídico le reconoce para lograr la efectiva reparación de las deficiencias que pudieran aparecer.

Por último, el fin último perseguido con la promoción de las viviendas de protección pública se frustraría si aquéllas, con carácter general, no fueran destinadas al domicilio habitual y permanente de sus propietarios. Por este motivo, es exigible a la Administración competente que reprima adecuadamente el incumplimiento de esta obligación, así como otras conductas que atenten contra el régimen de viviendas protegidas, dotándose de la normativa que fuera necesaria para ello, si careciera de la misma.

3.1.1. Enajenación de parcelas de titularidad pública para la construcción de viviendas protegidas

Esta Procuraduría ya ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad respecto a los procedimientos de enajenación de parcelas de titularidad pública con destino a la construcción de viviendas de protección pública de gestión privada. En concreto, en el Informe correspondiente al año 2001 ya se hizo referencia a una resolución formulada en el expediente **Q/1054/01**, en aquella ocasión en relación con la enajenación de parcelas de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el año 2005, las quejas planteadas en relación con este asunto se refieren a la enajenación de parcelas dirigidas a la construcción de viviendas protegidas, pero en este caso de titularidad municipal.

En concreto, en los expedientes **Q/06-1647/04**, **Q/06-1650/04**, **Q/06-1651/04**, **Q/06-1652/04**, **Q/06-1653/04**, se planteaba la presunta existencia de irregularidades en la enajenación de parcelas de titularidad municipal con destino a la construcción de viviendas de protección pública (cada queja se refería a parcelas de un Ayuntamiento diferente). En concreto, el autor de la queja manifestaba la existencia de las siguientes irregularidades contenidas en los pliegos de cláusulas económico-administrativas y particulares que regulaban las citadas ventas:

1.- Los pliegos se encontraban dirigidos a beneficiar a una determinada empresa, perjudicando al resto.

PROCURADOR DEL COMÚN

2.- La tramitación del expediente de contratación se había llevado a cabo por el procedimiento de urgencia, siendo prácticamente imposible presentar toda la documentación exigida en el plazo concedido para ello.

3.- Se contemplaba una exención del pago de cualquier cantidad que tuviera derecho a percibir el Ayuntamiento por la construcción de las viviendas protegidas.

Admitidas las quejas citadas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a cada uno de los ayuntamientos cuya actuación se denunciaba.

A la vista de la información obtenida, se procedió a archivar dos de los expedientes de queja presentados.

En concreto, el expediente **Q/1651/04** fue archivado al poner de manifiesto el Ayuntamiento implicado que se había procedido a paralizar el expediente de contratación que había dado lugar a la queja.

Por su parte, el expediente **Q/1653/04** también fue objeto de archivo al comprobarse que se había presentado un recurso contencioso-administrativo frente al pliego de cláusulas económico-administrativas y particulares que regían la venta que había motivado la presentación de la queja. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común se procedió a comunicar al autor de la queja la suspensión de nuestra actuación.

Sin embargo, en los tres expedientes restantes, analizada la información obtenida se procedió a la formulación de tres resoluciones, una a cada uno de los ayuntamientos afectados. Por tener un contenido análogo, nos referiremos más extensamente a la resolución formulada en el expediente **Q/1652/04**.

Del contenido de la información obtenida de la Entidad Local afectada en este expediente, así como de la documentación aportada por el autor de la queja, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes para adoptar una postura en relación con la problemática objeto de la queja:

Primero.- En el año 2003, el Pleno del Ayuntamiento había aprobado la iniciación del expediente para proceder a la segregación y venta de una parcela que, necesariamente, debía destinarse a la construcción de, al menos, 12 viviendas protegidas.

Segundo.- El procedimiento utilizado para proceder a la citada enajenación había sido el abierto y la forma de su adjudicación la subasta. Así mismo, en el Acuerdo municipal de inicio del expediente, se había declarado la urgencia del trámite de adjudicación, motivando esta declaración en "la necesidad de dar respuesta a las personas del municipio que desde hace varios meses solicitaron la construcción de las viviendas".

PROCURADOR DEL COMÚN

Tercero.- En el pliego de cláusulas económico–administrativas y particulares que había sido aprobado, se incluían las siguientes cláusulas:

- Cláusula octava, donde se exigía que las empresas licitadoras acreditaran su solvencia técnica a través de la existencia de dos trabajadores al servicio de la misma con titulación de técnico superior (arquitecto o ingeniero superior), así como de la experiencia del redactor del proyecto o, al menos, de uno de ellos, en seis proyectos de ejecución y dirección de obra de promociones similares.

- Cláusula décima, relativa al contenido de las proposiciones, dentro del cual se exigía la necesaria inclusión del proyecto básico y de ejecución de las viviendas y anejos vinculados, redactado por técnico cualificado.

Cuarto.- A la licitación señalada sólo se había presentado una empresa, la cual había resultado adjudicataria del contrato. La aprobación del expediente de segregación y venta, el pliego de cláusulas económico-administrativas y la adjudicación del contrato no habían sido impugnadas en forma alguna.

Quinto.- Respecto al pago de cantidades económicas al Ayuntamiento por cualquier hecho imponible relacionado con la construcción de viviendas protegidas en la parcela municipal enajenada, en el pliego de condiciones económico-administrativas y particulares se había señalado que el Ayuntamiento renunciaba al cobro de dichas cantidades. El Ayuntamiento justificaba esta exención en el deseo de abaratar el precio final de las viviendas protegidas construidas.

Sexta.- Las doce viviendas protegidas en cuestión se encontraban, en la fecha de remisión del informe que había sido proporcionado por el Ayuntamiento afectado, en avanzado estado de construcción.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar procedía señalar que el contrato a través del cual se lleva a cabo la enajenación de una parcela de titularidad municipal con destino a la construcción de viviendas protegidas puede ser calificado como un contrato administrativo no típico o especial, de los previstos en el art. 5.2 b), del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En este sentido, la Sentencia del TS, de 11 de junio de 1996, calificó un contrato análogo al que nos ocupaba como contrato administrativo especial, atendiendo a la especial tutela del interés público que motiva la enajenación de la parcela, debido a la exigencia de que la misma se destine a la construcción de viviendas protegidas.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, el régimen jurídico aplicable al contrato en cuestión era el dispuesto en la legislación de régimen local (en concreto, en los arts. 80 y siguientes 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 el previsto en el propio texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Partiendo de lo anterior, procedía examinar, en primer lugar, la conformidad con las normas citadas del carácter urgente atribuido al expediente citado.

En este sentido, el art. 71 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, reconoce a la Administración una facultad excepcional de acordar la tramitación urgente de un expediente de contratación, para cuyo ejercicio deben concurrir los requisitos exigidos en aquel precepto.

En relación con estos requisitos, la Jurisprudencia ha señalado que el primero de ellos, -necesidad inaplazable-, comporta la imposibilidad de demorar la celebración del contrato por la existencia de un límite temporal impuesto por las circunstancias del caso, hecho que debe acreditarse en el expediente. Respecto al segundo de ellos, también deben acreditarse suficientemente en el expediente las razones de interés público que exijan acelerar la adjudicación del contrato de que se trate.

La declaración de urgencia debe estar “debidamente motivada”, sin que la simple manifestación de la existencia de un reconocido interés público en el expediente pueda considerarse suficiente para considerar motivada adecuadamente la urgencia (entre otras, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 26 de enero de 2004).

Pues bien, a juicio de esta Procuraduría, la “necesidad de dar respuesta a las personas que desde hace varios meses solicitaron la construcción de viviendas”, a la que hacía referencia el Ayuntamiento afectado, no podía considerarse un hecho suficiente para motivar la declaración de urgencia del procedimiento de contratación en cuestión. La necesidad de procurar a los vecinos de un municipio una vivienda a un precio asequible, en modo alguno podía considerarse excepcional, sino que, más bien al contrario, debía ser atendida de una forma constante por el Ayuntamiento con la finalidad de lograr un adecuado ejercicio de sus competencias en la materia.

Por tanto, no concurriendo circunstancias que debieran motivar la urgencia del procedimiento de contratación, éste debía haber tenido un carácter ordinario en cuanto a su tramitación.

Comenzando con el análisis del contenido del pliego de cláusulas económico-administrativas y particulares que había sido aprobado, procedía señalar que la Jurisprudencia del TS ha señalado reiteradamente (entre otras, en sus sentencias de 20 de julio de 1988 y de 19 de septiembre de 2000) que el procedimiento de selección del contratista regulado por aquél

PROCURADOR DEL COMÚN

debe observar los principios de contratación administrativa enunciados en el art. 11 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio: publicidad y concurrencia, con las excepciones establecidas en la Ley; e igualdad y no discriminación en todo caso.

Pues bien, esta Procuraduría consideró que, cuando menos, dos de las cláusulas del pliego de condiciones de contratación estudiado habían introducido restricciones en la participación en el procedimiento contrarias a los principios que deben presidir la contratación de las administraciones públicas.

La primera de ellas era la cláusula octava, donde se exigía que las empresas licitadoras acreditaran su solvencia técnica a través de la experiencia del redactor del proyecto o, al menos, de uno de ellos, en seis proyectos de ejecución y direcciones de obra de promociones similares (siete o más viviendas de protección oficial).

Pues bien, aunque la experiencia sea uno de los medios previstos en el art. 19 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, para acreditar la solvencia técnica del empresario, exigir para poder participar en el proceso de contratación que nos ocupaba una experiencia mínima del redactor del proyecto en seis proyectos de viviendas protegidas era, a juicio de esta Procuraduría, desproporcionado y discriminatorio.

Otro tanto podía afirmarse respecto a la necesidad de aportar, conjuntamente con la proposición para poder participar en la subasta convocada, proyecto básico y de ejecución de las viviendas, considerando la dificultad de presentar tales documentos en el plazo establecido para la presentación de las proposiciones, así como el coste económico de los mismos.

A juicio de esta Procuraduría, las dos exigencias señaladas parecían responder a una voluntad del Ayuntamiento de dificultar, cuando no impedir, la participación en el procedimiento de contratación de otras empresas que no fueran la que había resultado finalmente adjudicataria del contrato en cuestión.

Por este motivo, esta Institución consideraba que las cláusulas señaladas determinaban la anulabilidad del pliego de contratación citado, así como de la propia adjudicación del contrato, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 62 y 63 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, en relación con el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En consecuencia, procedería llevar a cabo por el Ayuntamiento afectado las actuaciones necesarias para proceder a la anulación de las citadas actuaciones, previa declaración de lesividad de las mismas, con la finalidad de retrotraer el procedimiento de contratación al momento de la aprobación de sus pliegos de cláusulas.

Ahora bien, las viviendas protegidas a construir en la parcela enajenada se encontraban, en la fecha de remisión del informe municipal, casi finalizadas.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por tanto, la anulación de las actuaciones preparatorias del contrato y de la propia adjudicación del mismo, resultaría contraria al interés público y, en consecuencia, totalmente desaconsejable, si la misma condujera a demoler tales viviendas con la finalidad de proceder nuevamente a la enajenación de la parcela con el objetivo de volverlas a construir.

Así lo ha reconocido la Jurisprudencia del TS (entre otras, en su Sentencia de 23 de mayo de 2000), al señalar que la virtualidad que ha de reconocerse al mandato constitucional de eficacia administrativa y al principio *favor acti*, no parece tolerar que "... la formal anulación de una decisión administrativa deba necesariamente comportar la eliminación o destrucción del resultado material de sus actos de ejecución, si tal resultado es útil o beneficioso para los intereses generales".

Por todo ello, no procedía, a juicio de esta Procuraduría, iniciar actuaciones por parte del Ayuntamiento en orden a anular los pliegos de cláusulas del contrato de enajenación de la parcela y su adjudicación.

La segunda de las cuestiones esenciales que se planteaban en la queja era la relativa a las exenciones tributarias que habían sido reconocidas por el Ayuntamiento en relación con la construcción de las viviendas protegidas citadas y a la posible repercusión de las mismas en su precio final.

La construcción de las viviendas en cuestión constituía necesariamente el hecho imponible de dos tributos: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; y tasa por la obtención de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana.

Para determinar las posibles bonificaciones fiscales aplicables a hechos imponibles relacionados con la promoción y construcción de viviendas protegidas, debemos acudir a la regulación general de aquéllas, contenida en el RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en concreto, en su art. 9.

Con carácter específico y en relación, en primer lugar, con la tasa por la obtención de licencia urbanística, procedía señalar que en el ámbito de las tasas por prestación de servicios rige el principio de inexistencia de beneficios fiscales.

Por otro lado y respecto al Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, el art. 103.2, letra d), del texto refundido de la Ley de las Haciendas Locales, prevé la posibilidad de que las ordenanzas fiscales puedan regular una bonificación sobre la cuota del impuesto de hasta el 50 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial.

PROCURADOR DEL COMÚN

Esta posibilidad se había hecho efectiva en la ordenanza fiscal reguladora de este impuesto en el Ayuntamiento afectado por la queja citada.

Sin embargo, lo que no posibilitaba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, ni la Ordenanza Fiscal Reguladora, era una exención total del impuesto para las construcciones, instalaciones u obras llevadas a cabo con ocasión de la promoción y edificación de viviendas protegidas.

En consecuencia, la condición especial referida a la ausencia de cobro de cantidad alguna por cualquier hecho imponible relacionado con la construcción de las viviendas protegidas en cuestión, que había sido incluida en el pliego de contratación que se estaba analizando, era contraria a la normativa fiscal aplicable.

Por tanto, se podía afirmar que la citada condición especial, que había sido aprobada por el Ayuntamiento conjuntamente con el pliego de contratación, era un acto dictado en materia tributaria afectado de un vicio de nulidad de pleno derecho, puesto que a través del mismo se había adquirido un derecho (a no pagar los tributos correspondientes) careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición (arts. 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

La nulidad de la condición especial indicada debía ser declarada a través del procedimiento de revisión de actos nulos previsto en el precitado art. 217 de la Ley General Tributaria.

Al margen de la ilegalidad del beneficio fiscal reconocido, no cabía justificar, en modo alguno, su incorrecta aplicación en el deseo de abaratar el precio final de las viviendas en cuestión. Sin perjuicio de que esa repercusión en el adquirente de la vivienda no estaba garantizada, son otros los instrumentos de los que disponía el Ayuntamiento para lograr aquel fin.

En concreto, el art. 6.4 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, prevé la posibilidad de que la Administración aplique un coeficiente reductor al precio máximo de las viviendas normativamente fijado, que será de obligado cumplimiento para los promotores adquirentes del suelo. Esta posibilidad no había sido utilizada en el caso que nos ocupaba por la corporación municipal.

En atención a la argumentación jurídica que se ha expuesto, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con los procedimientos administrativos de contratación que sean llevados a cabo por ese Ayuntamiento, observar con rigurosidad los principios de

publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley, y, en todo caso, los de igualdad y no discriminación, acudiendo a la tramitación urgente de aquéllos sólo cuando se den las circunstancias previstas en el art. 71 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como evitando la introducción, en los pliegos de cláusulas económico-administrativas y particulares que se aprueben, de restricciones participativas desproporcionadas y discriminatorias, como ha ocurrido en el supuesto planteado en la queja.

Segundo.- Adoptar las actuaciones necesarias para exigir a la empresa XXX., el pago de las cantidades económicas debidas por el otorgamiento de las licencias urbanísticas y por las construcciones, instalaciones y obras relacionadas con las 12 viviendas protegidas construidas en la parcela de titularidad municipal enajenada, iniciando para ello el procedimiento dirigido a declarar la nulidad de pleno derecho de la condición especial incluida en el pliego de contratación, en la cual se señalaba que el Ayuntamiento no tenía derecho al cobro de cantidad alguna por cualquier hecho imponible realizado por el adjudicatario y que se encontrara relacionado con la construcción de aquéllas.

Tercero.- En su caso, en futuras enajenaciones de suelo público de titularidad municipal dirigidas a la construcción de viviendas protegidas, aplicar, si así se estima oportuno, el coeficiente reductor al precio máximo de las viviendas normativamente fijado, al que se refiere el art. 6.4 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, con la finalidad de abaratar el precio final de las mismas”.

La resolución formulada fue aceptada íntegramente por el Ayuntamiento destinatario de la misma.

Por su parte, las adoptadas en los expedientes **Q/1647/04** y **Q/1650/04**, análogas a la expuesta, estaban pendientes de ser contestadas en la fecha de finalización de la elaboración de este Informe.

3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León

Como se ha indicado con anterioridad, el año 2005 ha sido el de la aplicación a todos los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio.

PROCURADOR DEL COMÚN

Pues bien, a través de las quejas presentadas por los ciudadanos, se ha observado la existencia de algún aspecto mejorable en el contenido de la citada Orden, que se añade a otros ya apuntados en el año 2004.

En concreto, en el expediente **Q/1939/04**, se manifestaba la disconformidad de un ciudadano con la exigencia de un período de residencia previa en el municipio de León como condición indispensable para poder ser beneficiario de una de las 110 Viviendas de Gestión Pública, en la modalidad de Concertadas, promovidas en la localidad citada.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información.

En atención a nuestra petición, la Administración autonómica emitió un informe, a la vista del cual se concluyó que la exigencia, en el concreto procedimiento que había motivado la queja, del requisito de residencia previa, no podía ser considerada como irregular por venir así establecida en la normativa general reguladora de la adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León.

Ahora bien, el art. 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, prevé la posibilidad de que, si en el curso de la investigación de una queja se estimara que la aplicación de una disposición normativa condujera a un resultado injusto o perjudicial, se puedan recomendar las modificaciones que sean consideradas convenientes. Al amparo de esta previsión se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la siguiente argumentación jurídica.

En el supuesto que había sido planteado en la queja, se cuestionaba la regulación del requisito de residencia previa en el municipio donde se promuevan viviendas con subvención de la Junta de Castilla y León, como requisito imprescindible para poder ser beneficiario de alguna de ellas.

A esta exigencia se refiere, en primer lugar, el art. 21.3 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. Este precepto dispone que sólo podrán ser adjudicatarios de viviendas de promoción directa quienes, entre otros requisitos, cumplan el de residir al menos los 24 meses inmediatamente anteriores en el término municipal en el que se hayan ofertado viviendas, excepto en los supuestos que, en su caso, puedan establecerse.

A la vista de lo dispuesto en la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, las excepciones previstas son tres: una de carácter general y dos específicas para dos tipos concretos de vivienda protegida.

PROCURADOR DEL COMÚN

La excepción general se prevé en el art. 4.1. c) de la Orden citada, de acuerdo con el cual se podrá exceptuar el cumplimiento del requisito de residencia que está siendo comentado, en el supuesto de recientes o futuros matrimonios. En este caso basta con que cumpla aquel requisito uno de lo integrantes del futuro o reciente matrimonio.

Con carácter particular y en relación, en primer lugar, con las viviendas promovidas directamente por la Junta de Castilla y León, se establece que el requisito de la residencia se aplicará solamente en aquellos casos en los que la promoción se realice en municipios con más de 20.000 habitantes.

En segundo lugar, y en concreto para las viviendas concertadas, el requisito de residencia mínima en el municipio donde se encuentre ubicada la promoción, se reduce de 24 a 12 meses.

Pues bien, a pesar de las excepciones que han sido señaladas, consideró esta Procuraduría que el requisito de la residencia se contemplaba con excesiva rigidez.

Sin perjuicio de que el establecimiento de tal requisito y la amplitud con la que su cumplimiento se exija entra dentro del ámbito discrecional de la Administración autonómica, era conveniente señalar que su aplicación a determinados casos puede conducir a resultados injustos e inadecuados a los fines perseguidos con la promoción de viviendas protegidas.

En este sentido, un breve repaso a la normativa reguladora de los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas en otras comunidades autónomas revelaba una aplicación más laxa de este requisito.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que sería conveniente incluir algunas excepciones generales más al cumplimiento del requisito de la residencia, con fundamento en los motivos que a continuación se exponen para cada una de las excepciones propuestas.

En primer lugar, se consideró oportuno ampliar la excepción, ya prevista en el art. 4.1 c) de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, para los recientes y futuros matrimonios a los supuestos de recientes y futuras uniones de hecho reconocidas.

Dentro de las excepciones novedosas que se propusieron, la primera de ellas era la dirigida a beneficiar el retorno a su localidad de origen a aquéllos que se vieron obligados a abandonarla por motivos laborales o de otra índole, y desean regresar a la misma. Con esta finalidad se podrían excluir del cumplimiento del requisito de residencia previa a aquellas personas que, habiendo sido residentes en el pasado en el municipio donde se promuevan las viviendas, lo abandonaron por motivos laborales o de otro tipo, pero desean regresar al mismo.

Una segunda excepción propuesta venía motivada por las circunstancias laborales que afectan a muchos ciudadanos y que motivan que, en no pocos casos, los municipios donde se

PROCURADOR DEL COMÚN

reside y donde se ubica el lugar de trabajo no siempre coincidan. En este sentido, el requisito de la residencia podría entenderse cumplido para aquéllos que acrediten que su lugar de trabajo se encuentra, con el período mínimo que se estime oportuno, en el municipio donde se desarrolle la promoción de viviendas.

Otras circunstancias de tipo personal o social también podrían justificar excepcionar el cumplimiento del requisito de la residencia previa a estos efectos. En concreto, no se debería exigir período de residencia previo alguno a aquellas personas que acrediten la condición de víctima de violencia doméstica.

Por último, pero no por ello menos importante, cabía hacer referencia a la posibilidad de que la propia convocatoria del procedimiento de adjudicación de viviendas de que se trate, considerase, a los efectos de verificar el cumplimiento del requisito de residencia previa, no sólo el municipio donde se ubique la promoción de viviendas en cuestión, sino también otros municipios incluidos dentro de su área de influencia.

Piénsese en aglomeraciones urbanas como las existentes en torno a algunas capitales de provincia de la Comunidad Autónoma, donde resultaría arbitrario excluir de la posibilidad de acceso a las viviendas promovidas en alguna de aquéllas, a los que acrediten el cumplimiento del requisito de residencia previa en uno de los municipios limítrofes a la capital de que se trate, o viceversa.

Atendiendo a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“En aplicación de lo dispuesto en el art. 21.3 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, modificar el art. 4.1 c) de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, introduciendo las siguientes excepciones a la exigencia del cumplimiento del requisito de residencia previa en el municipio donde estén situadas las viviendas:

- Recientes o futuras uniones de hecho reconocidas, en cuyo caso sólo uno de los integrantes de la misma deberá acreditar la residencia previa exigida.*
- Antiguos residentes que se vieron obligados a trasladar su domicilio a otro municipio por motivos laborales o de otra índole.*
- Personas cuyo lugar de trabajo se encuentre en el municipio donde se promuevan las viviendas, aunque su residencia se encuentre en otro diferente.*
- Personas que acrediten su condición de víctimas de violencia doméstica.*

PROCURADOR DEL COMÚN

- Residentes en municipios que, por ser limítrofes a aquél en el que se lleva a cabo la promoción, hayan sido declarados dentro de su área de influencia en la convocatoria del procedimiento”.

La resolución transcrita fue aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento, si bien, hasta la fecha, no se ha procedido a la modificación de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, en el sentido indicado.

Idéntica afirmación cabe realizar respecto a la propuesta de inclusión en la Orden precitada de un precepto relativo a la asignación final de las viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León a las unidades familiares que hayan resultado adjudicatarias de las mismas. A esta propuesta, adoptada en el marco del expediente **Q/509/04**, se hizo amplia referencia en el Informe de esta Institución correspondiente al año 2004.

En relación con procedimientos concretos de adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, en tres expedientes (**Q/239/04**, **Q/55/05** y **Q/552/05**), una vez admitidos a trámite y obtenida la información correspondiente, se consideró acreditada la inexistencia de irregularidades en las actuaciones que habían motivado la presentación de las quejas citadas. Esta circunstancia fue puesta de manifiesto a los autores respectivos de aquéllas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

En conclusión, a la vista de las quejas presentadas en relación con los procedimientos de adjudicación que nos ocupan, se puede concluir que, si bien la aplicación de la Orden reguladora de estos procedimientos es correcta con carácter general, su contenido es susceptible de ser mejorado.

3.1.3. Deficiencias

Es una constante en los informes presentados por esta Institución en materia de vivienda la referencia a la necesidad de que la Administración autonómica garantice adecuadamente la calidad de las viviendas de protección pública, ejerciendo para ello las facultades que el ordenamiento jurídico le reconoce con la finalidad de lograr la reparación de las deficiencias que puedan surgir en aquéllas.

Es, precisamente, la ausencia de ejercicio de estas facultades o la ineficacia en el mismo lo que motiva la formulación, año tras año, de resoluciones a la Consejería de Fomento en relación con la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública.

En concreto, en el año 2004 se han formulado tres resoluciones como consecuencia de la tramitación de los expedientes **Q/632/04**, **Q/1519/04** y **Q/738/04**.

PROCURADOR DEL COMÚN

Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que los dos primeros expedientes indicados derivasen de quejas anteriores, en el marco de las cuales ya se había formulado por esta Institución otra resolución previa, con base en argumentos jurídicos que ya han sido expuestos en anteriores informes.

Por este motivo, aunque las resoluciones formuladas en el año 2005 hayan sido aceptadas, este hecho no garantiza que las deficiencias denunciadas sean finalmente reparadas, auténtico objetivo final de los propietarios de las viviendas y de esta Institución como defensora de sus derechos.

Por su parte, el expediente **Q/738/04**, en el cual también se ponía de manifiesto la existencia de deficiencias en una vivienda de protección pública de gestión privada, presentaba la peculiaridad del tiempo transcurrido entre la aparición de tales deficiencias y la denuncia de las mismas.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos en dos ocasiones a la Consejería de Fomento en solicitud de la información correspondiente a la problemática planteada.

Del contenido de la información obtenida, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes a los efectos de poder adoptar una postura.

Primero.- En el año 1986 se había iniciado el expediente dirigido a la obtención de la calificación definitiva como viviendas de protección oficial de promoción privada del edificio en el que se encontraba la vivienda en cuestión, obteniendo su calificación provisional en el mes de agosto de ese año.

Segundo.- Construidas las viviendas en cuestión y realizada por el Arquitecto Técnico del Servicio Territorial de Fomento correspondiente la inspección ocular previa a la concesión de la calificación definitiva, se había emitido un informe por el funcionario indicado, en el cual se habían puesto de manifiesto una serie de deficiencias en las viviendas construidas. En concreto, en el informe señalado se había indicado que las viviendas incumplían diversas normas técnicas de diseño y calidad aplicables a las viviendas de protección pública (en concreto, en relación con las ventanas y balcones del edificio).

Tercero.- Meses después, el autor del informe técnico citado, tras llevar a cabo una nueva inspección ocular y revisar la documentación aportada, había procedido a emitir un nuevo informe en el cual se reiteraba en todo lo relativo a las ventanas y a la realidad física de la obra.

Cuarto.- Hasta el mes de febrero de 2004 no se habían denunciado ante el Servicio Territorial competente, por uno de los propietarios de las viviendas en cuestión, los supuestos

PROCURADOR DEL COMÚN

defectos constructivos en la carpintería exterior del salón (balcón). A la vista de la citada denuncia, el Servicio Territorial de Fomento en cuestión había contestado que, habiendo transcurrido más de cinco años entre la fecha de la calificación definitiva de la vivienda (6 de febrero de 1989) y la fecha de la denuncia (4 de febrero de 2004), no existía infracción al Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, dando lugar esta circunstancia al archivo de la denuncia.

Considerando el contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución dirigida a la Administración autonómica con base en la argumentación que se expone a continuación.

En primer lugar, procedía señalar que el acto administrativo de la calificación definitiva de viviendas de protección pública tiene por objeto la comprobación por la Administración pública competente en materia de vivienda del cumplimiento de la normativa aplicable y de la adecuación de lo edificado a lo previamente calificado provisionalmente. Coherentemente con lo anterior, la calificación definitiva sólo puede otorgarse si la edificación de las viviendas se ajusta al proyecto aprobado, a las condiciones fijadas en la calificación provisional y a las concretas normas técnicas de diseño y calidad que deben ser observadas por todas las viviendas protegidas.

Por este motivo, el art. 18 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 10 de noviembre, considera como requisito previo a la concesión de la calificación definitiva la inspección de las obras correspondientes.

De conformidad con el citado precepto, en el caso de que sean advertidas deficiencias constructivas o cualquier otra causa subsanable que impidiera el otorgamiento de dicha calificación definitiva, el órgano administrativo competente debe proceder a comunicar al promotor de las viviendas de que se trate el plazo y las condiciones necesarias para proceder a la subsanación y concesión de aquélla. En el supuesto de que tales deficiencias no sean corregidas en el plazo concedido para ello, procederá denegar la calificación definitiva de forma motivada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 del precitado RD 3148/1978, de 10 de noviembre.

En el supuesto que había sido planteado en la queja, no había quedado acreditado que, con anterioridad a la calificación definitiva de las viviendas en cuestión, se hubiera emitido el correspondiente informe técnico en el cual se hubiera hecho constar el cumplimiento de la normativa aplicable a las viviendas protegidas y la inexistencia de deficiencias en las mismas.

Muy al contrario, obraba en poder de esta Procuraduría una copia de dos informes técnicos, en los cuales se ponía de manifiesto el incumplimiento de varias normas técnicas de

PROCURADOR DEL COMÚN

diseño y calidad aplicables a las viviendas de protección pública y la existencia de diversas deficiencias en las viviendas en cuestión.

En consecuencia, a juicio de esta Institución, la calificación definitiva otorgada, no debió haberse concedido sin, previamente, requerir al promotor de las viviendas la subsanación de las deficiencias observadas en los dos informes técnicos citados.

Señalado lo anterior, procedía determinar los efectos del, a juicio de esta Procuraduría, irregular otorgamiento de la calificación definitiva citada, así como la responsabilidad administrativa que debía ser asumida por la Administración autonómica una vez concedida la misma.

En este sentido, se debía señalar que es unánime la Jurisprudencia en el momento de señalar que una calificación definitiva no puede desconocer o alterar la realidad de unos hechos, de suerte que, si la construcción adoleciera de defectos, estos subsistirán después de aquélla, con todas sus consecuencias jurídicas (entre otras, sentencias del TS de 18 de diciembre de 1991, 23 de enero de 1992 y 1 de marzo de 1994).

Por este motivo, partiendo de la existencia de las deficiencias constatadas en los informes técnicos que habían sido emitidos en relación con las viviendas en cuestión, era necesario referirse a las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública competente en orden a garantizar la reparación de los vicios o defectos de construcción que puedan manifestarse en las viviendas de protección pública.

Tales facultades se concretan, de un lado, en la posibilidad de imponer al promotor de las viviendas la obligación de ejecutar las obras necesarias de reparación o de realizarlas directamente a costa de aquél, en aquellos supuestos en los que los vicios se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas (art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial); y, de otro, en la potencial imposición de la obligación de realizar obras como sanción conjunta a la multa en los casos de comisión de infracciones, graves o muy graves, al régimen propio de las viviendas de protección oficial (art. 153 c) 4, en relación con el art. 155, de la misma norma).

Descartando en el supuesto que había sido planteado en la queja el posible ejercicio de la potestad sancionadora, debido al transcurso del plazo de prescripción de la infracción administrativa, en su caso, cometida (tres años), procedía analizar si se podía considerar también superado el plazo de cinco años al que se refiere el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

PROCURADOR DEL COMÚN

En este sentido, es una doctrina reiterada del TS (entre otras, SSTs de 14 de noviembre de 1990, de 6 de octubre de 1998, de 19 de mayo de 1999 y de 17 de junio de 2002) aquella que señala lo siguiente:

“El plazo de cinco años establecido en el art. 111 párrafo segundo del Reglamento de 24 de julio de 1968 es un plazo de garantía (...) Por tanto, el hecho de que la denuncia y la incoación del expediente administrativo hayan tenido lugar después de los cinco años, nada supone en contra de lo establecido en ese artículo, si los defectos o vicios han tenido lugar durante el citado plazo legal, desde la calificación definitiva”. (Sentencia del TS de 17 de junio de 2002).

Lo anterior, aplicado a los hechos planteados en la queja implicaba que no se pudiera objetar el transcurso del plazo señalado como impedimento al ejercicio de las facultades administrativas dirigidas a garantizar la reparación de las deficiencias observadas.

En este sentido, el hecho de que las deficiencias en cuestión no hubieran sido denunciadas en el plazo de cinco años desde la calificación definitiva de las viviendas, no podía esconder la circunstancia de que aquéllas habían sido conocidas por la Administración en una fecha incluso anterior al otorgamiento de la citada calificación.

Con fundamento en la argumentación jurídica expuesta, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Realizar una inspección técnica del edificio de seis viviendas de protección pública, con la finalidad de determinar cuáles de las deficiencias enumeradas en el informe emitido con fecha 28 de noviembre de 1988 por el Arquitecto Técnico del Servicio Territorial de Fomento, y ratificado, en cuanto a las ventanas y a la realidad física de la obra, con fecha 18 de enero de 1989, persisten en la actualidad.

Segundo.- Adoptar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, las medidas necesarias para garantizar la reparación, si ello fuera posible, de las deficiencias constatadas en la inspección que se lleve a cabo, garantizando, en cualquier caso, la seguridad de los balcones de las viviendas”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no se había recibido la contestación de la Administración autonómica a la resolución indicada.

Por su parte, en los expedientes **Q/527/05** y **Q/528/05**, se logró alcanzar una solución satisfactoria sin necesidad de que fuera adoptada una resolución por parte de esta Procuraduría.

En efecto, habiéndose planteado en ambos expedientes la existencia de diversas deficiencias constructivas en un grupo de viviendas de protección pública promovidas por la

PROCURADOR DEL COMÚN

Consejería de Fomento, tras dos peticiones de información a este organismo, se conoció el comienzo de las obras de reparación de aquellas deficiencias. Comunicada esta circunstancia a los autores de las quejas, se procedió al archivo de las mismas.

Por último, y a diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en el expediente **Q/1822/04**, tras su admisión a trámite y la solicitud de la información relacionada con los hechos denunciados en el mismo, no se pudieron acreditar las deficiencias en el aislamiento acústico de un grupo de viviendas de protección pública, promovido por la Consejería de Fomento, que habían motivado la presentación de la queja.

Comunicada esta circunstancia al autor de la queja, conjuntamente con la argumentación jurídica que fundamentaba la decisión adoptada, se procedió al archivo de la queja.

3.1.4. Infracciones y sanciones

Continuando con la línea seguida en años anteriores, esta Procuraduría considera que la Administración autonómica debe reprimir enérgicamente y con eficacia las conductas relacionadas con viviendas de protección pública que atenten contra los fines y la naturaleza propias de este tipo de viviendas. Estas conductas frustran los objetivos perseguidos con la promoción de viviendas protegidas, como instrumento de aplicación del mandato contenido en el art. 47 CE, y contribuyen de forma decisiva al desprestigio social de este tipo de viviendas y de la actividad administrativa relacionada con las mismas.

Un ejemplo de estas conductas y de la forma en la cual, a juicio de esta Institución, deben ser combatidas lo encontramos en el expediente **Q/746/04**.

En esta queja su autor planteaba que una vivienda de protección pública, promovida por la Consejería de Fomento, estaba siendo arrendada por sus propietarios.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos, en dos ocasiones, a la Administración autonómica en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

Del contenido de la información proporcionada se desprendía la realidad de los hechos denunciados, así como la imposición al titular de la vivienda en cuestión, por este motivo, de una sanción pecuniaria de 6.010,12 €, como responsable de una infracción muy grave.

A la vista de lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que se pasa a exponer.

Resultaba evidente, a juicio de esta Procuraduría, que en el supuesto que se planteaba en la queja la cuantía de la sanción que había sido impuesta, resultaba inferior al

PROCURADOR DEL COMÚN

beneficio obtenido por el infractor por su comisión, contradiciendo así lo establecido en el art. 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Bastaba señalar al respecto, que las cantidades que habían sido percibidas en concepto de arrendamiento de la vivienda protegida en cuestión habían ascendido, cuando menos, a 16.200 €.

Por ello, debía tenerse en cuenta que el ordenamiento jurídico dota de otros instrumentos a la Administración competente en materia de vivienda para garantizar el efectivo cumplimiento de los fines perseguidos con la promoción y adjudicación de viviendas protegidas.

Es el caso de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas protegidas, supuesto expropiatorio previsto, con carácter general, en el Capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (arts. 71 a 75), y, con carácter particular, en la Ley 24/1977, de 1 de abril, de Expropiación Forzosa por Incumplimiento de la Función Social de las Viviendas de Protección Oficial.

En el ámbito de las viviendas protegidas, la Ley 24/1977, de 1 de abril dispone en su artículo primero que existirá causa de interés social, a los efectos de la expropiación forzosa, por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas protegidas promovidas directamente por la Administración pública, entre otros supuestos, “cuando la vivienda se utilice para fines distintos del de domicilio del propietario, su cónyuge, ascendientes o descendientes”.

En estos casos, continúa señalando el artículo segundo de la Ley indicada, “se incoará el oportuno expediente, con audiencia de los interesados”.

A pesar de la antigüedad de la normativa que ampara la utilización, en estos casos y en Castilla y León, del instrumento expropiatorio, procedía señalar que no faltan sentencias más recientes del TS que reconocen su aplicabilidad (entre otras, Sentencia de 13 de noviembre y 21 de diciembre de 1999).

En cualquier caso, a nuestro juicio, en el supuesto que había sido planteado en la queja concurría la causa expropiatoria indicada y un adecuado ejercicio de las competencias que correspondían a la Administración autonómica en materia de vivienda aconsejaba la expropiación de la vivienda de protección pública en cuestión.

En atención a los argumentos expuestos, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (arts. 71 a 75), y en la Ley 24/1977, de 1 de abril, de Expropiación Forzosa por Incumplimiento de la Función Social de las Viviendas de Protección Oficial, acordar la incoación de un expediente de

PROCURADOR DEL COMÚN

expropiación forzosa de la vivienda de protección pública de promoción directa en cuestión”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la contestación a la resolución formulada, pese a haber sido reiterado el requerimiento de la misma.

Por último, procede referirse al expediente **Q/1635/05**. Esta queja suponía la continuación de otra anterior (**Q/562/03**), en el marco de la cual se había formulado por esta Procuraduría una resolución a la Consejería de Fomento, donde se instaba a este organismo la incoación de un procedimiento sancionador por la presunta falta de destino de una vivienda de protección pública a domicilio habitual y permanente de su propietario. A esta resolución se hace una amplia referencia en el Informe correspondiente al año 2003.

La Consejería citada había aceptado la resolución y había procedido a incoar el procedimiento en cuestión, circunstancia ésta que motivó el archivo del expediente.

Sin embargo, en el expediente **Q/1635/05**, su autor manifestaba que la conducta infractora persistía y que no había sido impuesta sanción alguna a su autor.

Admitida la nueva queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que nos comunicó la imposición de una sanción pecuniaria al propietario infractor y el aparente cese de la conducta que había sido denunciada.

Puestas de manifiesto estas circunstancias al autor de la queja, se procedió a su archivo.

3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

Las competencias que corresponden a las diferentes administraciones públicas en materia de vivienda se ejercen, no sólo a través de la actividad relacionada con las viviendas protegidas, sino también mediante la gestión de las viviendas de titularidad pública que no se encuentran sometidas a un régimen de protección especial.

Respecto a este segundo tipo de viviendas de titularidad pública, esta Procuraduría ha formulado en el año 2005 diversas resoluciones, tanto a la Administración autonómica como a la local.

En primer lugar, en relación con la Administración autonómica, en el expediente **Q/2028/03** un ciudadano manifestaba su disconformidad con el destino de las viviendas del parque de maquinaria de Ponferrada (provincia de León) cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

PROCURADOR DEL COMÚN

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

De la información proporcionada por este centro directivo, se desprendía que las viviendas de personal y parques de maquinaria habían sido transferidas a la Comunidad Autónoma en el año 1984, así como que, en los últimos años, se habían venido realizando diversas actuaciones dirigidas a depurar la situación física y jurídica de los bienes transferidos con el objetivo de dar una solución definitiva a tales viviendas. En este sentido, se puso de manifiesto que la Consejería de Fomento estaba trabajando en un plan de actuación con el que reorganizar el patrimonio que tenía adscrito tras la transferencia citada.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, procedía señalar que esta Procuraduría compartía con la Consejería de Fomento la conveniencia de proceder a dar una solución general al destino de las viviendas de personal y parques de maquinaria que habían sido transferidas por el RD 956/1984, de 11 de abril.

Sin embargo, habían transcurrido veinte años desde que la Administración autonómica había asumido los citados bienes inmuebles, circunstancia ésta que condujo a esta Institución a instar a aquella Administración la agilización de las medidas que necesariamente debían integrar el proceso de reorganización del citado patrimonio, con la finalidad de que éste pudiera completarse en el plazo de tiempo más breve posible.

En este sentido, el primer paso del citado proceso de reorganización debía ser la adopción de las actuaciones necesarias para conocer en profundidad la situación física (características físicas de las viviendas, estado de conservación, reparaciones que fuera necesario llevar a cabo, etc.) y jurídica (inscripción en el Registro de la Propiedad, posible vinculación de la cesión del suelo a determinados usos, ocupantes de las viviendas, existencia de derechos de adquisición preferente, etc.) de las viviendas en cuestión.

Para ello, era necesario elaborar un inventario de todas las viviendas que habían sido transferidas en su día, con mención expresa de las circunstancias físicas y jurídicas que afectaran a las mismas.

Con posterioridad, se debía proceder a la depuración física y jurídica de los bienes inmuebles en cuestión, practicándose su deslinde si fuera necesario e inscribiéndolos en el Registro de la Propiedad si no lo estuvieren (art. 53.1 de la Ley 6/1987, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León).

PROCURADOR DEL COMÚN

Una vez que fueran llevadas a cabo las operaciones indicadas, procedería decidir sobre su destino final, señalando si las viviendas debían ser destinadas a un uso o servicio público o, si por el contrario, podían ser objeto de enajenación, gravamen o cesión gratuita.

En relación con esta última posibilidad, se puso de manifiesto expresamente, que los negocios que se pudieran llevar a cabo debían respetar, en todo caso, la normativa aplicable (esencialmente, la Ley de Patrimonio de Castilla y León, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de Administraciones Públicas, y, en fin, la legislación de contratos de las administraciones públicas), así como la posible existencia de derechos de adquisición preferente.

Del mismo modo, se hizo también mención expresa a la facultad de enajenar en determinados casos directamente la vivienda a su ocupante (reconocida con carácter excepcional en la actualidad en el art. 137.4 I) de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (aplicable con carácter supletorio en Castilla y León) y a la necesaria observancia de los trámites que deben seguirse para proceder a toda venta, arrendamiento o alquiler de una vivienda de titularidad autonómica.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Completar, de forma coordinada con la Consejería de Hacienda y en el plazo de tiempo más breve posible, el proceso de reorganización y racionalización del patrimonio inmobiliario integrado por las viviendas de personal y parques de maquinaria transferidas por el RD 956/1984, de 11 de abril, cumpliendo para ello las siguientes fases:

- 1. Elaboración, si aún no se hubiera llevado a cabo, de un inventario de las citadas viviendas, en el cual consten las circunstancias físicas y jurídicas de las mismas.*
- 2. Proceder a la depuración física y jurídica de los bienes inmuebles en cuestión, practicándose su deslinde si fuera necesario e inscribiéndolos en el Registro de la Propiedad si no lo estuvieran.*
- 3. Determinar el destino final de cada una de las citadas viviendas, identificando aquellas que deban quedar afectadas a un uso o servicio público.*
- 4. Aprobar las normas que deben seguirse para la enajenación, arrendamiento o cesión del resto, con respeto a lo dispuesto en la legislación aplicable de patrimonio y de contratos de las Administraciones públicas”.*

La resolución formulada fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma.

PROCURADOR DEL COMÚN

Con posterioridad a la formulación de la resolución indicada, se presentó una nueva queja en relación con las viviendas integrantes del parque de maquinaria de la localidad de Arenas de San Pedro, provincia de Ávila (**Q/868/05**).

Admitida la queja a trámite y solicitada nuevamente información a la Consejería de Fomento, este organismo, en la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe, aún no había atendido nuestra petición de información, pese a haber sido reiterada la misma.

Por otro lado y en relación con viviendas cuya titularidad corresponde a la Administración local, en los expedientes **Q/06-596/05**, **Q/06-597/05**, **Q/06-598/05** y **Q/06-599/05**, se hacía referencia al presunto destino irregular de cuatro viviendas de titularidad municipal.

Admitidas las quejas a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, esta Institución se dirigió al Ayuntamiento titular de las viviendas en solicitud de información acerca de la situación de las mismas.

En atención a la petición formulada, se recibió un informe en el cual, entre otros extremos, se ponía de manifiesto que las viviendas cuya situación había dado lugar a las quejas planteadas eran bienes municipales de naturaleza patrimonial, exponiéndose a continuación la situación de cada una de ellas.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular de las viviendas con base en los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen.

En primer lugar, procedía señalar que, con carácter general, una entidad local que pretenda el arrendamiento de una vivienda de titularidad municipal y de naturaleza patrimonial debe proceder a adjudicar el contrato correspondiente con respeto a las normas establecidas para ello en el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y, en todo caso, a través del sistema de subasta o concurso, con carácter general, y del procedimiento negociado en aquellos supuestos específicamente previstos en la normativa aplicable. Cuando el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto debe acudir necesariamente a una subasta para la adjudicación del contrato.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el, también citado, art. 9 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, los efectos de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles celebrados por los sujetos públicos, entre los que se encuentran los ayuntamientos, se rigen por lo dispuesto en las normas de derecho privado. En concreto, en el supuesto de arrendamientos de viviendas se debe acudir a lo dispuesto en el Título II de la Ley 29/1994, de

PROCURADOR DEL COMÚN

24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, dedicado a las obligaciones y derechos de las partes del contrato de arrendamiento de vivienda.

Considerando el régimen jurídico expuesto, procedía analizar la situación de cada una de las cuatro viviendas a las que se referían las quejas planteadas, así como, en su caso, identificar las medidas que debían ser adoptadas para regularizar aquélla.

La primera de las viviendas a la que se referían las quejas citadas era la denominada “Casa del Secretario”. En relación con la misma, el Ayuntamiento había puesto de manifiesto en su informe que se encontraba arrendada a una persona hasta el fallecimiento de la misma, momento en el cual pasaría nuevamente a disposición municipal. De la información municipal se desprendía, de un lado, la inexistencia de documento alguno en el cual se hubiera formalizado el contrato de arrendamiento en cuestión, y de otro, la ausencia absoluta de procedimiento de adjudicación del citado contrato.

Al respecto, cabía señalar, en primer lugar, que el art. 54 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, exige que los contratos de la Administración se formalicen en documento administrativo, mientras el precepto siguiente de la misma norma, prohíbe a la Administración la contratación verbal, salvo en aquellos casos en los que el contrato tenga carácter de emergencia.

Lo anterior, añadido a la necesidad de que todo contrato de arrendamiento de un bien inmueble se adjudique a través de alguno de los procedimientos y formas previstas en la normativa de contratación aplicable, determinaba la nulidad de pleno derecho del contrato en cuestión por haber prescindido la corporación local, total y absolutamente, del procedimiento establecido (art. 62 a) del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, en relación con el art. 62, letra e), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En consecuencia, el Ayuntamiento debía proceder a declarar la nulidad del contrato de la vivienda en cuestión, previa tramitación del procedimiento de revisión de oficio previsto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al cual se remite el art. 64.1 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio.

La segunda de las viviendas, cuya presunta situación irregular se había planteado, era la denominada “Casa del Cura”. De la información obtenida se desprendía que la misma estaba arrendada desde el año 2003, mediante contrato adjudicado por procedimiento negociado (contratación directa). La cláusula quinta del contrato precitado señalaba que la duración del mismo era de un año desde la fecha de su celebración, prorrogándose tácitamente por iguales periodos de tiempo si ninguna de las partes comunicaba fehacientemente a la otra su intención de resolverlo.

Considerando el contenido de esta cláusula, procedía señalar que el Ayuntamiento debía proceder, de conformidad con el clausulado del contrato, a resolver el mismo una vez

PROCURADOR DEL COMÚN

transcurridos cinco años desde su celebración, para evitar que su adjudicación se convirtiera en irregular. En efecto, el hecho de que su duración pudiera superar el plazo temporal de cinco años determinaría la irregularidad de su adjudicación mediante procedimiento negociado, a la vista de la exigencia de subasta, contenida en el art. 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, antes citado, para aquellos supuestos en los que la cesión supere aquel plazo.

La tercera de las viviendas cuya situación había motivado la presentación de las quejas citadas era la denominada “Casa de la Maestra”. El informe municipal expresaba que la misma se encontraba arrendada desde el año 1992, habiéndose adjudicado el citado contrato de arrendamiento en una subasta pública en la cual sólo había participado el adjudicatario.

En relación con la situación de esta tercera vivienda, procedía indicar que, aunque se señalaba que su adjudicación se había realizado mediante subasta pública, esta circunstancia no se acreditaba en forma alguna. Así mismo, tampoco se expresaba que la adjudicación indicada se sometiera a un plazo temporal, lo cual, considerando que la duración del contrato de arrendamiento, según su cláusula cuarta, era de un año prorrogable tácitamente por periodos iguales, determinaba que aquella adjudicación pudiera extenderse indefinidamente en el tiempo si concurriera la voluntad de las partes de continuar con el contrato.

Si bien es cierto que la duración de un contrato de arrendamiento de un bien inmueble patrimonial se rige por las normas de derecho privado, también lo es que una adjudicación de un contrato con carácter indefinido parece poco compatible con los principios que deben regir la adjudicación de contratos por las administraciones públicas.

En consecuencia, a juicio de esta Procuraduría, era conveniente que el Ayuntamiento procediera a resolver el contrato en el año siguiente, amparándose para ello en lo dispuesto en la cláusula cuarta del contrato, para proceder, con posterioridad, a adjudicar nuevamente el mismo, con un plazo temporal determinado, utilizando para ello el procedimiento de adjudicación que corresponda, de conformidad con lo dispuesto en las normas antes identificadas.

La cuarta y última de las viviendas municipales cuya situación resultaba controvertida era la denominada “Casa del Médico”. De acuerdo con el informe proporcionado, la situación de esta vivienda era análoga a la de la anterior, con la única particularidad de que el arrendatario de la misma era el actual Alcalde del Ayuntamiento afectado.

En este sentido, procedía reiterar para esta vivienda lo señalado en relación con la vivienda anterior, en cuanto a la indefinición de la adjudicación del contrato y a las medidas que era conveniente adoptar para corregir esa situación.

PROCURADOR DEL COMÚN

Únicamente, procedía añadir que no concurría en este supuesto una prohibición de contratar para el Alcalde, por cuanto el contrato de arrendamiento de una vivienda no es financiado por el Ayuntamiento, sino que es el Alcalde, mediante el cumplimiento de su obligación de pago de la renta, quien está, en cierto modo, financiando al Ayuntamiento, desapareciendo así el elemento básico de la incompatibilidad que no es otro que la percepción por parte del Alcalde de fondos del Ayuntamiento. Así lo ha mantenido también la Junta Consultiva de Contratación, entre otros, en sus informes 5/99, de 17 de marzo de 1999, 52/99, de 21 de diciembre de 1999, y 45/03, de 17 de noviembre de 2003.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Administración Municipal en los siguientes términos:

«En aplicación de lo dispuesto en la legislación patrimonial y de contratación de las corporaciones locales, y al amparo de los contratos de arrendamiento celebrados por ese Ayuntamiento, llevar a cabo las siguientes actuaciones en relación con las viviendas de titularidad municipal que se indican:

- 1. Vivienda denominada "Casa del Secretario": iniciar el procedimiento dirigido a declarar la nulidad del contrato de arrendamiento de la misma y, en su caso, una vez declarado nulo, proceder a la adjudicación de un nuevo contrato a través del procedimiento que corresponda.*
- 2. Vivienda denominada "Casa del Cura": proceder a la resolución del contrato de arrendamiento de la misma, en el mes de abril de 2008, en aplicación de la cláusula quinta de aquél, procediendo entonces a la nueva adjudicación del contrato a través del procedimiento que corresponda.*
- 3. Vivienda denominada "Casa de la Maestra": valorar la posible resolución del contrato de arrendamiento de la misma en el mes de septiembre de 2006, en aplicación de la cláusula cuarta de aquél, procediendo entonces a una nueva adjudicación del contrato a través del procedimiento que corresponda.*
- 4. Vivienda denominada "Casa del Médico": valorar la posible resolución del contrato de arrendamiento de la misma en el mes de septiembre de 2006, en aplicación de la cláusula cuarta de mismo, procediendo entonces a una nueva adjudicación del contrato a través del procedimiento que corresponda».*

La resolución formulada fue aceptada por el Pleno del Ayuntamiento titular de las viviendas en cuestión.

Por otro lado, también debe hacerse referencia en este punto a las competencias que todavía corresponden a las administraciones públicas en orden a garantizar que todas las

PROCURADOR DEL COMÚN

viviendas cumplan unas condiciones de habitabilidad mínimas, que permitan calificarlas como dignas y adecuadas en el sentido previsto en el art. 47 CE.

A la dimensión normativa de estas competencias nos referimos ampliamente en el Informe correspondiente al año 2004, donde se indicaba que en aquel año se había formulado una resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la cual se recomendaba a la misma la aprobación de una norma reguladora de las condiciones de habitabilidad mínimas que debían ser observadas por todas las viviendas (**OF/70/04**).

De la perspectiva ejecutiva de esta función administrativa nos ocupamos en la resolución formulada en el expediente **Q/429/05** que a continuación se expone.

En la queja indicada, su autor ponía de manifiesto la presunta existencia de deficientes condiciones de habitabilidad en una vivienda de la localidad de León. En concreto, indicaba que la vivienda, ocupada en régimen de arrendamiento, tenía humedades evidentes en todas sus dependencias, excepto en una de ellas, y grietas en una de sus habitaciones.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos al Ayuntamiento de León en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada.

Del contenido de la información proporcionada, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes para poder adoptar una postura en relación con la actuación municipal:

Primero.- En el año 2000, se habían presentado sendas reclamaciones ante el Ayuntamiento de León en las cuales se habían puesto de manifiesto diversas deficiencias que afectaban a la vivienda en cuestión. Llevadas a cabo las inspecciones oportunas por los servicios técnicos municipales, en el mes de octubre de ese año se había adoptado por el Alcalde un Decreto en el cual se había requerido a los propietarios del inmueble para que éstos ejecutasen, en el plazo de dos meses, las obras consistentes en la "total reparación del canalón, así como limpieza de la cubierta del edificio en las zonas donde presenta suciedad o restos de maleza". Con fecha 17 de agosto de 2001, los servicios técnicos municipales constatan la realización de las obras de reparación que habían sido impuestas.

Segundo.- Con fecha 28 de diciembre de 2001, el arrendatario de la vivienda en cuestión, había manifestado por escrito ante el Ayuntamiento que las obras ejecutadas no habían solucionado los problemas de habitabilidad de la vivienda citada. Girada la correspondiente inspección de la misma, los servicios técnicos municipales emitieron un nuevo informe en el cual se hacía constar que las deficiencias ahora detectadas debían considerarse como un asunto entre terceros de carácter básicamente civil, por no afectar a la habitabilidad de la vivienda.

PROCURADOR DEL COMÚN

A la vista de los antecedentes de hecho indicados, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, establecen, a los efectos que aquí interesan, el deber de los propietarios de mantener los bienes inmuebles en condiciones de salubridad y habitabilidad (art. 8 a) de la Ley y 19 del Reglamento). En el caso de inobservancia de este deber, los ayuntamientos se encuentran facultados para dictar órdenes de ejecución, con el fin de obligar a los propietarios a adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento (art. 106 de la Ley y 319 y siguientes del Reglamento).

El Reglamento de la Ley de Urbanismo de Castilla y León contiene dos definiciones genéricas de los conceptos salubridad y habitabilidad en su art. 19, letras b) y d).

En la actualidad, la determinación de las condiciones de habitabilidad de una vivienda en Castilla y León y, por tanto, el contenido concreto del deber de conservación que incumbe a los propietarios de los bienes inmuebles, debe realizarse partiendo de las definiciones genéricas contenidas en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y concretando las mismas de una forma individualizada para cada supuesto, aplicando para ello la doctrina jurisprudencial acuñada al respecto.

En este sentido, La Jurisprudencia del TS ha señalado de forma reiterada (entre otras, SSTs de 21 de enero de 1982, 5 de diciembre de 1983 y 26 de septiembre de 1990) que la existencia de filtraciones de humedad constituye una deficiencia cuya reparación puede ser impuesta por la Administración con la finalidad de velar por la salubridad y habitabilidad de las viviendas ya construidas.

Conectando lo hasta aquí dicho con el caso concreto que había sido planteado en la queja, cabía señalar que las deficiencias de habitabilidad denunciadas en la vivienda en cuestión se referían, fundamentalmente, a la existencia generalizada de humedades en la misma. La existencia de humedades en una vivienda puede afectar de manera notable a la habitabilidad de la misma. El origen de las citadas humedades y su dimensión son elementos que deben ser tenidos en cuenta a los efectos de determinar si su existencia justifica la intervención administrativa.

En el supuesto que había sido planteado en la queja, no parecía conocerse cuál era el origen de las humedades existentes, ni si éstas podían tener su causa en un deficiente aislamiento de la vivienda en cuestión. Así mismo, habiendo transcurrido casi treinta meses desde el anterior informe técnico municipal emitido sobre el estado de conservación de la misma, no se conocía cual era la extensión concreta de tales humedades.

PROCURADOR DEL COMÚN

Con base en los argumentos expuestos, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

“Primero.- Llevar a cabo, por los servicios técnicos municipales, una inspección de la vivienda, con la finalidad de constatar la efectiva existencia de filtraciones de humedad en la misma, su origen y su dimensión, así como la de otras posibles deficiencias.

Segundo.- En el supuesto de que la inspección señalada revele la existencia de deficiencias que afecten a la habitabilidad de la vivienda citada, proceder a dictar y notificar a los propietarios la orden de ejecución de las obras necesarias para su reparación, previa tramitación del procedimiento correspondiente”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe no se había recibido contestación a la resolución formulada.

3.3. Ayudas y subvenciones

La aplicación de los planes de vivienda estatal y autonómico tiene su reflejo en la convocatoria y concesión de diversos tipos de subvenciones y ayudas económicas a las que pueden acceder los ciudadanos con la finalidad de obtener ayudas directas y/o una financiación cualificada para sus inversiones en materia de vivienda.

Pues bien, en el marco de los procedimientos de concesión de tales ayudas se han planteado 18 conflictos que los ciudadanos han hecho llegar en el año 2005 a esta Procuraduría y que han motivado la formulación de diversas resoluciones a la Administración autonómica. En concreto, tales conflictos se han dado en relación con tres tipos de subvenciones: ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas; ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas; y, en fin, ayudas dirigidas a financiar la adquisición y rehabilitación de viviendas rurales.

3.3.1. Ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas

Dentro de este tipo concreto de ayudas, coexisten en la Comunidad Autónoma de Castilla y León las contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y las convocadas anualmente con destino a grupos sociales singulares por la Administración autonómica

Ambos tipos de ayudas pueden ser compatibles entre sí. Como ejemplo de ello cabe citar aquí el expediente **Q/211/04**, en el que un ciudadano manifestaba, tanto la existencia de irregularidades en la tramitación de la financiación cualificada que había sido solicitada al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2002-2005, como la ausencia de resolución expresa de la solicitud de ayuda económica, presentada al amparo de lo dispuesto en la Orden

PROCURADOR DEL COMÚN

FOM/34/2003, de 24 de enero, por la que se habían convocado y regulado por la Administración autonómica ayudas económicas con destino a jóvenes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Institución se dirigió en diversas ocasiones a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla.

De la información proporcionada por la Administración autonómica, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relevantes a los efectos de adoptar una postura en relación con la cuestión planteada:

Primero.- En el año 2001, se había adquirido una vivienda que se encontraba acogida al régimen de viviendas protegidas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En relación con la misma, se había solicitado reconocimiento de financiación cualificada, al amparo de lo dispuesto en el Plan estatal de vivienda y suelo, así como una ayuda económica con destino a jóvenes adquirentes.

Segundo.- En relación con la primera de las solicitudes citadas, el Servicio Territorial de Fomento competente había acordado tener por desistido al solicitante en su petición por no haber ejercitado la opción a la que se refiere el art. 18 del RD 1/2002, de 11 de enero. Frente a la citada resolución de archivo, se había interpuesto un recurso de alzada. Tras la intervención de esta Procuraduría, el recurso interpuesto fue estimado, la resolución recurrida revocada, y la financiación cualificada finalmente reconocida.

Tercero.- Por su parte, la ayuda solicitada por el interesado al amparo de la Orden FOM/34/2003, de 24 de enero, había sido denegada al no haber sido acreditada la obtención de financiación cualificada para la adquisición de la vivienda. Frente a la citada denegación se había interpuesto un recurso potestativo de reposición que no había sido resuelto expresamente.

A la vista de los antecedentes de hecho descritos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Una vez que se había procedido a la estimación del recurso de alzada presentado frente al archivo inicial de la solicitud de financiación cualificada, procedía poner de manifiesto que la resolución del recurso de reposición que había sido interpuesto frente a la denegación de la ayuda económica con destino a jóvenes adquirentes, debía ser resuelto en el plazo de tiempo más breve posible y en un sentido estimatorio de las pretensiones del recurrente.

En efecto, habiendo sido el fundamento de la denegación recurrida la ausencia de obtención de la financiación cualificada para la adquisición de la vivienda protegida en cuestión,

PROCURADOR DEL COMÚN

y habiendo sido reconocida ésta con posterioridad, se podía afirmar que había desaparecido el motivo de la denegación de la ayuda para la adquisición de la vivienda.

Considerando los argumentos expuestos, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En el plazo de tiempo más breve posible, resolver expresamente y de forma estimatoria el recurso potestativo de reposición interpuesto frente a la Orden de 10 de marzo de 2004, de la Consejería de Fomento, por la que se resolvió la convocatoria de ayudas con destino a jóvenes, familias numerosas y familias monoparentales adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas, reconociendo la ayuda económica en cuestión”.

La Consejería destinataria de la resolución formulada contestó a la misma poniendo de manifiesto que no estimaba oportuno seguir las indicaciones de esta Institución y que, en consecuencia, iba a proceder a desestimar el recurso potestativo de reposición presentado.

Por su parte, la resolución formulada en el expediente **Q/521/05** se refería únicamente a las ayudas para adquisición de vivienda contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo.

El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con la resolución de reconocimiento de acceso a la financiación cualificada para la adquisición protegida de vivienda existente. En concreto, el ciudadano ponía de manifiesto que se habían computado de forma incorrecta los ingresos familiares del solicitante, circunstancia ésta que había determinado que la financiación cualificada finalmente concedida a éste hubiera sido inferior a la que le correspondía.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a la cuestión planteada.

Atendiendo a nuestra petición de información, la Administración autonómica remitió un informe en el cual, entre otros extremos, se puso de manifiesto que en el supuesto planteado en la queja los ingresos del solicitante de la ayuda habían sido computados de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 12.1 del RD 1/2002, de 11 de enero, y 8.2 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con fundamento en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Los arts. 12.1 del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 (en su redacción

PROCURADOR DEL COMÚN

originaria), y 8.2 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, señalan que los ingresos familiares determinantes del acceso a la financiación cualificada y, en su caso, de las características de ésta, serán los integrantes de la parte general y especial de la base imponible reguladas en los arts. 38 y 39 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF (en la actualidad, arts. 39 y 40 del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo).

Ahora bien, el primero de los artículos indicados, aplicable con carácter preferente a la normativa autonómica en el supuesto que nos ocupaba, había sido objeto de modificación mediante RD 1721/2004, de 23 de julio. La reforma señalada había modificado la fórmula establecida para el cómputo de los ingresos familiares de los solicitantes de financiación cualificada de actuaciones protegidas en materia de vivienda por el Plan 2002-2005, adaptándola a las modificaciones de la normativa fiscal. En concreto, se había incluido en aquella fórmula la reducción por rendimientos del trabajo establecida en el año 2002, a través de un nuevo art. 46 bis de la Ley del IRPF.

Esta reforma normativa había sido objeto de publicación en el *BOE* el mismo día en el cual había sido registrada de entrada en una Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León la solicitud de financiación cualificada cuya resolución había dado lugar a la queja citada (la Disposición final primera del Real Decreto precitado disponía que su entrada en vigor tendría lugar el día siguiente al de su publicación en el *BOE*).

Por ello, correspondía determinar si la reforma normativa identificada debía haberse aplicado a aquellas solicitudes de financiación cualificada que hubieran sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, pero cuya resolución tuviera lugar con posterioridad a la misma.

A juicio de esta Procuraduría, la respuesta a la citada cuestión debía ser favorable a la aplicación de la nueva fórmula de cómputo de ingresos a aquellas solicitudes que, aun cuando hubieran sido presentadas con anterioridad al 29 de julio de 2005 -fecha de entrada en vigor de la norma-, fueran resueltas con posterioridad a la citada fecha. Criterios de justicia material y de interpretación normativa así lo aconsejaban.

En el supuesto concreto que había sido planteado en la queja, la aplicación a los ingresos acreditados por el solicitante de la reducción prevista para los rendimientos del trabajo, implicaba que la financiación cualificada a la que podía acceder aquél fuera más beneficiosa que la efectivamente reconocida por la Administración autonómica.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Con carácter general, aplicar a todas aquellas solicitudes de financiación cualificada de actuaciones protegidas por el Plan de Vivienda y Suelo 2002-2005 resueltas con posterioridad al 29 de julio de 2004, la fórmula de cálculo de ingresos familiares de los solicitantes prevista en el art. 12.1 del RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan citado, en la redacción dada por el RD 1721/2004, de 23 de julio, adoptando, en beneficio de los solicitantes, las modificaciones que procedan en aquéllas a la vista de los resultados obtenidos.

Segundo.- Con carácter particular, modificar la Resolución de reconocimiento de acceso a la financiación cualificada adoptada en el supuesto planteado en la queja, aplicando al cálculo de los ingresos familiares del solicitante la reducción derivada de los rendimientos del trabajo prevista en el art. 46 bis de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (ahora art. 51 del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo), y reconociendo la subsidiación del préstamo cualificado y la ayuda directa que corresponda a los ingresos calculados de esa forma”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe aún no se había recibido la contestación a la resolución formulada.

En relación con las ayudas convocadas por la Comunidad Autónoma con la finalidad de subvencionar a grupos sociales singulares la adquisición de vivienda, es necesario volver a poner de manifiesto el amplio periodo de tiempo empleado, con carácter general, por la Administración autonómica para la resolución de las solicitudes presentadas y de los recursos administrativos interpuestos frente a la denegación de las mismas.

En concreto, en dos expedientes (**Q/434/05 y Q/1016/05**), tras su admisión a trámite y la solicitud de información correspondiente, se observó una amplia superación del plazo máximo establecido en el art. 117.2 de la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, para la resolución de este tipo de recursos.

Esta circunstancia motivó la formulación de sendas resoluciones a la Consejería de Fomento, en las cuales se recomendó a este centro directivo la adopción de las medidas oportunas para resolver este tipo de recursos en el plazo de tiempo más breve posible. Ambas resoluciones fueron aceptadas por la Consejería citada.

Para finalizar la referencia a la intervención de esta Institución en el año 2005 en relación con las ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas, cabe mencionar la aceptación por la Consejería de Fomento de la resolución formulada en el expediente **Q/1963/03**.

En la misma, se había procedido a recomendar a la Consejería indicada la revocación de una Orden mediante la cual se había denegado una solicitud de una ayuda para la adquisición de vivienda, así como el reconocimiento y abono de la citada ayuda, si el solicitante cumplía los requisitos previstos en la convocatoria. Una referencia más amplia al contenido de esta resolución puede encontrarse en el Informe correspondiente al año 2004.

3.3.2. Ayudas a alquileres

El Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León prevé en su art. 30 que la Consejería de Fomento podrá realizar convocatorias de ayudas destinadas a subvencionar el alquiler de los arrendatarios de viviendas. El objetivo de equilibrar el mercado de vivienda, en cuanto al régimen de tenencia se refiere, fomentando para ello el arrendamiento de viviendas, justifica, sobradamente, la previsión citada.

En aplicación de la misma, la Consejería de Fomento viene convocando anualmente las ayudas citadas. En concreto, en el año 2005 la citada convocatoria se realizó con la aprobación de la Orden FOM/166/2005, de 7 de febrero.

La aplicación de las convocatorias anuales de este tipo de ayudas genera conflictos que los ciudadanos plantean ante esta Institución exigiendo de ésta un pronunciamiento acerca de la regularidad o irregularidad de la actividad administrativa dirigida a la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas.

En este sentido, en los expedientes **Q/1750/04** y **Q/77/05**, una vez admitidos los mismos a trámite y obtenida la información relativa a las cuestiones planteadas en los mismos, no se observó la existencia de una irregularidad en la actuación de la Administración autonómica merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución.

En efecto, en ambos casos el solicitante de la ayuda incumplía alguno de los requisitos exigidos en la convocatoria para poder acceder a la misma, circunstancia ésta que había motivado la denegación de aquélla.

Comunicada esta circunstancia a los autores de las quejas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo de las mismas.

Por su parte, en el expediente **Q/933/04** se planteaba la ausencia de notificación de la resolución adoptada a la vista de la presentación de una solicitud de ayuda al alquiler. La citada notificación ya había sido recomendada por esta Procuraduría en una resolución formulada en un expediente anterior (**Q/713/03**).

Admitida la nueva queja a trámite y solicitada la información oportuna a la Consejería de Fomento, ésta puso de manifiesto que se había procedido a la notificación demandada, circunstancia ésta que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

3.3.3. Ayudas a la vivienda rural

La importancia del ámbito rural en nuestra Comunidad Autónoma justifica que los poderes públicos dediquen una atención singularizada a las necesidades de vivienda que tienen las familias que residen en dicho ámbito. Por este motivo, anualmente se vienen convocando por la Consejería de Fomento ayudas económicas destinadas a subvencionar la adquisición, rehabilitación y nueva construcción de viviendas rurales en Castilla y León. La convocatoria correspondiente al año 2005 se realizó a través de la aprobación de la Orden FOM/168/2005, de 7 de febrero.

La aplicación de estas ayudas ha dado lugar en el año 2005 a la formulación de una resolución dirigida a la Consejería de Fomento, tras la tramitación del expediente **Q/323/05**.

El motivo de la queja citada era la presunta existencia de irregularidades en la tramitación y resolución del expediente al que había dado lugar una solicitud de ayuda a la vivienda rural.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se procedió a solicitar información a la Consejería de Fomento.

En atención a dicha petición de información, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que la solicitud presentada había sido inicialmente denegada debido a que la vivienda adquirida no estaba situada en una localidad con población inferior a 10.000 habitantes ni tenía una antigüedad inferior a 10 años.

Sin embargo, por error se había permitido a los solicitantes acogerse a la convocatoria de ayudas a la vivienda rural protegida para el año 2003. Una vez advertido el error, se había acordado incoar un procedimiento de revisión de oficio de la diligencia por la que se había reconocido a los solicitantes la obtención del préstamo cualificado, así como del Acuerdo por el que se había autorizado la subsidiación de intereses. El citado procedimiento había caducado, volviendo a iniciarse un nuevo procedimiento de revisión de oficio que no había sido resuelto en la fecha de remisión del informe municipal.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, cabía señalar que el error que había sido cometido por la Administración autonómica se encontraba en el reconocimiento de acceso a la financiación cualificada y no en las denegaciones de las ayudas solicitadas que habían sido previamente acordadas. En consecuencia, procedía iniciar el correspondiente procedimiento revisor de aquél acto administrativo.

PROCURADOR DEL COMÚN

Ahora bien, una vez que había sido resuelta la caducidad del citado procedimiento y acordada la nueva incoación del mismo, esta Institución consideró que la Administración autonómica debía tener en cuenta la posible producción de unos daños patrimoniales a los solicitantes de la ayuda como consecuencia del error cometido al haberles sido reconocida incorrectamente la ayuda solicitada.

En este sentido, cabía señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la anulación de un acto administrativo es susceptible de generar responsabilidad, cuando la ilegalidad sea manifiesta y se cumplan el resto de requisitos exigidos para generar en la Administración la obligación de indemnizar a los particulares.

En concreto, esta Procuraduría consideró que, en el supuesto de que se declarase la nulidad de la diligencia mediante la cual se había reconocido a los interesados el acceso a una financiación cualificada para la adquisición de una vivienda, concurrirían los requisitos necesarios para poder afirmar la existencia de una responsabilidad de la Administración por los daños económicos causados.

Esta responsabilidad, como mínimo, se extendería a los gastos de formalización y constitución del préstamo cualificado erróneamente reconocido.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En el supuesto de que sea declarada de oficio, previa tramitación del procedimiento correspondiente, la nulidad de la diligencia mediante la cual se reconoce el acceso a una financiación cualificada para la adquisición de una vivienda, reconocer a los beneficiarios de la ayuda, en la misma resolución, la indemnización de los daños patrimoniales generados como consecuencia del error cometido, que se extienden, cuando menos, a los gastos de formalización y constitución del préstamo cualificado que sean acreditados”.

La resolución citada fue aceptada por la Consejería de Fomento, circunstancia ésta que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

4. TRANSPORTES

La configuración física y geográfica de esta Comunidad Autónoma, caracterizada por la amplitud de su extensión y por la diseminación de su población en pequeños núcleos, dificulta enormemente la prestación de servicios públicos de transporte que satisfagan adecuadamente las necesidades de todos los habitantes de Castilla y León.

PROCURADOR DEL COMÚN

Consciente de estas dificultades, la Consejería de Fomento está desarrollando e implantando, en lo que al transporte por carretera se refiere, un nuevo sistema de gestión basado en una petición previa del ciudadano, que se denomina "transporte a la demanda". Este sistema se encuentra especialmente dirigido a aquellas zonas, franjas horarias o tipos de explotación en los que no se justifique económicamente o no sea posible la creación de un servicio de autobús convencional, por razón de sus peculiares características.

Este sistema se está implantando progresivamente en las nueve provincias de la Comunidad Autónoma, sin que, hasta la fecha, se haya planteado ante esta Institución ninguna queja en relación con su funcionamiento.

Por otro lado, la Consejería citada continúa tratando de mantener la existencia de muchos servicios de transporte público en el ámbito rural mediante la convocatoria anual de ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera. La convocatoria correspondiente al año 2005 tuvo lugar mediante la aprobación de la Orden FOM/97/2005, de 25 de Enero.

Por su parte, en relación con las infraestructuras de ferrocarril, la Comunidad Autónoma, al igual que el resto del país, se encuentra inmersa en un proceso de transformación dirigido a la extensión por todo el territorio nacional de la red de alta velocidad. Tendremos que esperar unos años para poder disfrutar de los efectos de este proceso de modernización de las infraestructuras de transporte y para valorar la eficacia de sus resultados.

En relación con el número de conflictos que los ciudadanos han hecho llegar a esta Institución respecto al funcionamiento de los servicios de transporte, éstos han sido quince, tres menos que los analizados, a instancia de los ciudadanos, en el año 2004. De las quince quejas presentadas en este ámbito, diez se referían al transporte público por carretera, cuatro eran relativas al transporte por ferrocarril, y, en fin, una de ellas se planteaba en relación con el funcionamiento del aeropuerto de León.

4.1. Transporte por carretera

4.1.1. Transporte público interurbano de viajeros

Un año más, la disconformidad con la cantidad de expediciones y/o horarios de las mismas de algunos servicios de transporte público de viajeros por carretera, o con la inexistencia de los mismos, especialmente en el ámbito rural, ha dado lugar al mayor número de quejas en este ámbito.

En concreto, esta era la cuestión que se planteaba, entre otros, en los expedientes **Q/653/04** y **Q/1749/04**.

PROCURADOR DEL COMÚN

En el primero de ellos, una vez admitido a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento afectado en solicitud de información correspondiente a las concesiones de transporte que unían las localidades de Olmos de Esgueva y Valladolid, a las expediciones y horarios previstas en las mismas y, en fin, al conocimiento que la Administración autonómica tuviera de su cumplimiento.

A la vista de la información obtenida y considerando el número de habitantes de la localidad afectada y el número de expediciones diarias a Valladolid, se concluyó que no se podía afirmar que la situación planteada en la queja demandara un cambio inminente.

La circunstancia anterior fue comunicada al autor de la queja, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Institución.

Por su parte, en el expediente **Q/1749/04**, se planteaba la inexistencia de transporte público suficiente entre las localidades de Chatún y Cuéllar (provincia de Segovia).

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Cuéllar.

A la vista la información obtenida, se podía concluir que la Consejería de Fomento había adoptado medidas dirigidas a mejorar el transporte público de viajeros por carretera entre las localidades de Chatún y Cuéllar, garantizando, al menos, una expedición diaria.

Comunicada esta circunstancia al autor de la queja y a los organismos afectados, se procedió al archivo de la misma, al considerar que se habían emprendido las acciones oportunas para solucionar la problemática que había dado lugar a aquélla.

Tampoco se observó la existencia de irregularidad alguna en la actividad administrativa que había motivado el expediente **Q/1862/04**.

En la citada queja, se hacía alusión a un presunto incumplimiento de las normas de seguridad aplicables al transporte público regular permanente por carretera de viajeros en el servicio prestado entre las localidades de Béjar y Salamanca. En concreto, el incumplimiento denunciado era el transporte de viajeros de pie en el citado servicio.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información relativa a la cuestión planteada en la queja a la Consejería de Fomento.

Este centro directivo puso de manifiesto que, una vez que había sido recibida la denuncia sobre los hechos señalados, se habían iniciado las pesquisas necesarias para determinar la realidad de los mismos. Como resultado de esta investigación, concluía el informe proporcionado, no se había podido considerar acreditado que la empresa prestataria del servicio hubiera admitido pasajeros de pie en el autobús correspondiente.

PROCURADOR DEL COMÚN

A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría consideró que la Administración autonómica había llevado a cabo las actuaciones procedentes a la vista de la denuncia que había sido presentada, procediendo al archivo de la queja.

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, sí se procedió a la formulación de una resolución en el expediente **Q/1123/05**.

En este caso, el motivo de la queja era la presunta ausencia de exenciones y bonificaciones para los miembros de familias numerosas en transportes públicos interurbanos dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

De la información proporcionada por el centro directivo indicado, se desprendía que, en el supuesto concreto que había sido planteado en la queja, las bonificaciones reconocidas a las familias numerosas en la normativa vigente, general y específica de transportes, no habían sido respetadas, a pesar de haber sido reclamada su aplicación, primero de forma verbal ante la empresa prestadora del servicio de transporte, y, con posterioridad, mediante escrito registrado de entrada en una Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, hasta tanto queden desarrollados los beneficios previstos en esta Ley, en cada ámbito territorial y competencia, continuarán siendo de aplicación los previstos en la Ley 25/1971, de 19 de junio, y demás normas reglamentarias hasta ahora vigentes al respecto. Por este motivo, el importe de la reducción tarifaria en los servicios de transporte público aplicable a los miembros de familias numerosas es el previsto en el art. 21 de la última Ley citada (20 y 50 %, según la categoría de familia numerosa).

Sin embargo, en el caso concreto que había sido planteado en la queja, las reducciones indicadas no habían sido inicialmente aplicadas.

Lo ocurrido en este supuesto podía ser una expresión de un desconocimiento de la aplicación de estas reducciones para muchas de las empresas prestadoras de servicios de transporte público interurbano e, incluso, para algunos de los usuarios de los mismos que puedan verse beneficiados por ellas.

Por este motivo y con la finalidad de contribuir a la efectividad de las previsiones legales dirigidas a garantizar la protección de las familias numerosas en el ámbito de la

PROCURADOR DEL COMÚN

prestación de los servicios de transporte público interurbano, esta Procuraduría consideró oportuno que, a través de los servicios territoriales de Fomento, se dirigiesen comunicaciones a todas las empresas titulares de concesiones de servicio público interurbano de transporte de viajeros recordando a éstas su obligación de practicar las bonificaciones tarifarias indicadas a los miembros de familias numerosas.

Del mismo modo, se manifestó también la procedencia de exigir a las empresas destinatarias de las tales comunicaciones que las mismas fueran expuestas en los puntos de venta al público de billetes, para facilitar también a los usuarios de los servicios el conocimiento de las bonificaciones existentes para los miembros de familias numerosas y de la posibilidad de reclamar su aplicación.

En atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“Con el objetivo de garantizar la aplicación de las bonificaciones previstas para los miembros de familias numerosas en las tarifas de los servicios de transporte público interurbano, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Resolver, en el plazo de tiempo más breve posible, las reclamaciones que se presenten en relación con la falta de aplicación de las bonificaciones indicadas, exigiendo, en su caso, a la empresa prestadora del servicio su aplicación.

Segundo.- Dirigir, a través de los servicios territoriales de Fomento, una comunicación a todas las empresas prestadoras de estos servicios de transporte en la cual se haga constar el importe de las citadas bonificaciones, la posibilidad de reclamar ante la falta de aplicación de las mismas, y, en fin, la exigencia de exhibir la citada comunicación en un sitio visible de los puntos de venta al público de billetes”.

Con posterioridad a la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta Institución la aceptación íntegra de la resolución formulada.

Por último, para finalizar la referencia a las actuaciones de esta Procuraduría en el año 2005 en relación con el transporte interurbano de viajeros por carretera, cabe referirse a dos expedientes (**Q/1491/04** y **Q/2198/04**) en los que, tras la admisión a trámite de los mismos y la petición de información a los organismos implicados, se logró alcanzar una solución a las problemáticas que constituían su objeto.

En el primero de ellos, se planteaba una disconformidad con el lugar donde se venía produciendo una de las paradas del servicio regular permanente de transporte de viajeros que une las localidades de San Esteban de Gormaz y Aranda de Duero.

PROCURADOR DEL COMÚN

Tras nuestra petición de información a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento afectado, éste último puso de manifiesto el efectivo cambio del lugar de recogida de viajeros en el sentido demandado en la queja, circunstancia ésta que motivó su archivo.

Por su parte, en el expediente **Q/2198/04** el ciudadano manifestaba su disconformidad con una denegación de autorización de transporte de la clase VT/N (licencia de taxi en vehículo apto para el transporte de personas con discapacidad). Frente la citada denegación, el solicitante de la autorización había planteado un recurso de alzada.

En atención a la solicitud de información formulada por esta Institución en relación con la cuestión planteada en la queja, la Consejería de Fomento puso de manifiesto que se había procedido a estimar el recurso de alzada presentado y, en consecuencia, a otorgar la autorización de transporte que, inicialmente, había sido denegada.

Comunicada la solución de la problemática planteada al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

4.1.2. Transporte público urbano de viajeros

En el informe correspondiente al año 2004 se hizo referencia a la formulación de una resolución de esta Institución relativa a las necesidades de transporte de los residentes en las localidades integrantes del alfoz de las capitales de provincia y a los mecanismos que pueden aplicarse para procurar satisfacer las mismas. La resolución formulada en aquella ocasión, que fue aceptada por los organismos destinatarios de la misma, se refería a la localidad de Valladolid y a los núcleos de población limítrofes a la misma.

Pues bien, en el año 2005 se ha formulado una resolución análoga a la señalada pero, en esta ocasión, respecto a la localidad de Salamanca y a los núcleos de población integrantes de su alfoz.

En efecto, en el expediente **Q/229/05** se planteaba la disconformidad de un colectivo de ciudadanos con las condiciones en las que se venía prestando el servicio público de transporte interurbano de viajeros por carretera entre las localidades de Salamanca y Santa Marta de Tormes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes en solicitud de información.

A la vista de la información obtenida de la Administración autonómica y de la Corporación local, esta Procuraduría no podía afirmar que las condiciones de prestación del servicio de transporte en cuestión pudieran ser calificadas de irregulares. En concreto, en relación con la frecuencia de las expediciones, no se podía concluir que la misma fuera

PROCURADOR DEL COMÚN

manifiestamente insuficiente. Por otro lado, la elevación de las tarifas que debían abonar los usuarios del servicio indicado se había llevado a cabo de conformidad con lo previsto en los arts. 17 y siguientes de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, las condiciones de prestación del servicio podían ser objeto de mejora a través de una adecuada coordinación entre el transporte urbano e interurbano en la aglomeración urbana formada por la localidad de Salamanca y otras limítrofes, entre las que se encuentra Santa Marta de Tormes.

Por este motivo, y aunque de la información obtenida se desprendía que se estaban llevando a cabo actuaciones dirigidas a la elaboración y aprobación del Plan Coordinado de Explotación al que se refiere el art. 21 de la Ley 15/2002 de 28 de noviembre, del Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, se consideró oportuno instar a la Administración autonómica y al Ayuntamiento antes indicado para que, conjuntamente con el resto de entidades locales afectadas y en el marco de las funciones atribuidas a la Administración autonómica y local, respectivamente, por el artículo precitado, adoptasen las medidas necesarias con la finalidad de proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la aprobación definitiva del Plan Coordinado de Explotación de Salamanca y de su corona metropolitana.

Atendiendo a los argumentos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Con la finalidad de mejorar el servicio de transporte de viajeros en la localidad de Salamanca y en los términos municipales colindantes, entre los que se encuentra Santa Marta de Tormes, continuar adoptando, en el marco de las funciones atribuidas a esa Administración autonómica en el art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, las medidas necesarias para lograr, en el plazo de tiempo más breve posible, la aprobación definitiva del Plan Coordinado de Explotación del ámbito indicado”.

Con la misma fecha se procedió a dirigir una resolución, de un contenido análogo al indicado, al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes.

La resolución dirigida a la Consejería de Fomento fue aceptada en su integridad, mientras, por el contrario, el Ayuntamiento antes citado mostró su disconformidad con el contenido de la remitida a la entidad local.

En cualquier caso, esta Procuraduría desea que se adopten, finalmente, los mecanismos necesarios para que el transporte de viajeros en las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma se coordine adecuadamente con el de los núcleos de población limítrofes

PROCURADOR DEL COMÚN

a las mismas, cuando ello sea necesario, garantizando así un adecuado servicio a los ciudadanos residentes en unas y otras localidades.

Para finalizar la referencia a las actuaciones de esta Institución, a instancia de parte, en relación con el transporte de viajeros por carretera, cabe referirse al contenido de la intervención llevada a cabo en la tramitación del expediente **Q/203/05**.

En la queja citada se planteaba el hecho de que el transporte urbano colectivo de viajeros del término municipal de Ponferrada no llegase a un núcleo de población integrado en el mismo.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada al Ayuntamiento de Ponferrada.

De la información proporcionada por esta Entidad local, se desprendía que el número de expediciones diarias a la localidad de Ponferrada referida en la queja realizadas por el servicio público de transporte por carretera que unía ambos núcleos no determinaba la existencia de una situación irregular o que demandase un cambio inminente. En concreto, el número de expediciones existentes era de catorce (ocho prestadas por el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros y seis por un servicio de transporte interurbano).

Una vez comunicada, de forma motivada, al autor de la queja la decisión adoptada por esta Procuraduría se procedió al archivo de aquélla.

4.2. Transporte por ferrocarril

El sector del ferrocarril continua inmerso en un proceso de privatización, cuyas bases fueron establecidas por la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y por su Reglamento de desarrollo aprobado por RD 2387/2004, de 30 de diciembre.

En cualquier caso, la finalización de este proceso, todavía no iniciado en el caso del transporte de viajeros, no debe impedir que se cumplan los principios generales que deben ser respetados en la prestación de este servicio. Entre tales principios, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley antes citada, se incluye el de proteger los intereses de los usuarios, con atención especial a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, garantizando sus derechos al acceso a los servicios de transporte ferroviario en adecuadas condiciones de calidad.

En relación con la actuación de esta Procuraduría en el año 2005 en este ámbito, la prestación del servicio público de transporte por ferrocarril y la situación de sus infraestructuras ha generado la presentación de cuatro quejas por los ciudadanos, tres de ellas en relación con las entidades públicas empresariales que han sustituido a Renfe (Administrador de

PROCURADOR DEL COMÚN

Infraestructuras Ferroviarias y Renfe-Operadora) y una respecto a la actuación de Feve (Ferrocarriles de Vía Estrecha).

La adscripción de las entidades públicas empresariales citadas al Ministerio de Fomento motiva que, con carácter general y en aplicación de los principios de coordinación y cooperación entre comisionados parlamentarios, estas quejas sean remitidas al Defensor del Pueblo para que esta Institución proceda a su adecuada tramitación. Así sucedió en el año 2004, en los expedientes **Q/1267/05** y **Q/1466/05**.

En las dos quejas restantes, al plantearse cuestiones que afectaban a la seguridad de las personas, esta Institución consideró oportuno admitir las mismas a mediación con la finalidad de tratar de obtener una solución a las problemáticas que habían dado lugar a aquéllas o de remitir las mismas, en caso contrario, al Defensor del Pueblo para que fuera éste quien adoptara la decisión que correspondiera.

En concreto, en el expediente **Q/1209/05** se planteaba una disconformidad con la situación creada por la supresión de varios pasos a nivel de la línea férrea León-Matallana (Feve). En concreto, se ponía de manifiesto que la citada supresión generaba la imposibilidad de acceder adecuadamente a varias viviendas próximas a tales pasos a nivel.

Admitida la queja a mediación, nos dirigimos en solicitud de información a la entidad pública empresarial Feve, a través de la Subdelegación del Gobierno en León, así como al Ayuntamiento afectado.

De la información obtenida se desprendía la efectiva supresión de los pasos a nivel indicados, observándose ciertas contradicciones entre la información proporcionada por Feve y la manifestada por el Ayuntamiento implicado acerca de la forma y de los trámites observados para llevar a cabo aquella supresión.

Por este motivo, se procedió a la remisión de la queja en cuestión a la Institución del Defensor de Pueblo, quien, en la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe, no había puesto de manifiesto a esta Procuraduría la decisión adoptada a la vista de la queja presentada y de la información recabada por esta Procuraduría.

Por otro lado, en el Informe correspondiente al año 2004 se hizo referencia al expediente **Q/1799/04**, en el cual un colectivo de vecinos de la localidad abulense de Las Navas del Marqués habían manifestado la necesidad de que se procediera a la construcción de un paso subterráneo en la estación de ferrocarril de aquella población.

Como se señalaba en el citado Informe, la queja indicada fue admitida a mediación, obteniéndose de la Subdelegación del Gobierno en Ávila un informe en el cual se ponía de manifiesto que el paso en cuestión se encontraba en la fase de la adjudicación del

PROCURADOR DEL COMÚN

correspondiente proyecto y que, una vez finalizado el mismo, se iba a proceder a acordar con el Ayuntamiento la ejecución de las obras proyectadas. A la vista de esta información, se procedió al archivo de la queja.

Sin embargo, en el año 2005 se ha vuelto a plantear una nueva queja en relación con la problemática planteada. En efecto, en el expediente **Q/1951/05**, se ha puesto de manifiesto que, si bien el proyecto indicado había sido adjudicado, las obras no habían sido aún ejecutadas.

Por este motivo, nos volvimos a dirigir a la Subdelegación del Gobierno en Ávila con la finalidad de conocer el estado de ejecución de las citadas obras.

En la fecha de finalización de la elaboración de este Informe, aún no se había recibido la información solicitada.

Para finalizar la referencia a la actividad de esta Institución en relación con el transporte ferroviario, cabe señalar que en el año 2005 se ha llevado a cabo una actuación de oficio (**OF/62/05**) en relación con las condiciones de seguridad de la estación de ferrocarril de la localidad de Sahagún (provincia de León). Una información completa del contenido y resultado de la citada actuación se puede encontrar en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

5. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

5.1. Servicio postal

El servicio postal universal se integra por el conjunto de servicios postales de calidad determinada previstos en la Ley 24/1998, de 13 de julio, de Regulación del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, y en sus reglamentos de desarrollo, prestados de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios.

El operador habilitado para la prestación del citado servicio postal universal es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., cuyo capital social pertenece íntegramente a la Administración del Estado.

En consecuencia, la adscripción estatal de la sociedad encargada de la prestación del servicio postal determina la competencia del Defensor de Pueblo como Comisionado Parlamentario a quien corresponde la investigación y resolución de las quejas que se planteen en relación con la prestación de este servicio.

En consecuencia, los ocho expedientes de queja presentados en el año 2005 ante esta Procuraduría (dos más que en el año 2004), en relación con la prestación del servicio postal,

PROCURADOR DEL COMÚN

fueron remitidos a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/104/05, Q/196/05, Q/943/05 y Q/1564/05**.

Desde un punto de vista material, un año más la problemática más común en este ámbito ha sido la disconformidad con la forma en la cual se lleva a cabo el reparto domiciliario de correspondencia. Cuatro de las quejas planteadas se referían a esta cuestión.

5.2. Servicio telefónico e Internet

El art. 22 de La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, define el servicio universal de telecomunicaciones como el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y un precio asequible. Entre estos servicios, se incluye, entre otros, el acceso a la red telefónica pública desde una ubicación fija, con posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.

En consecuencia, constituye un derecho de todos los ciudadanos el acceso a las prestaciones integrantes del servicio universal de telecomunicaciones y una obligación de la Administración pública competente (en este caso, la estatal a través del actual Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), velar por su efectiva realización.

El operador encargado de la prestación de este servicio es Telefónica, SAU, sociedad anónima integrante del sector privado, quien debe prestar aquél según las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado.

En el año 2005, la Ley antes citada ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el RD 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

A los efectos que aquí interesan, el Título VI del citado Reglamento se dedica a los “derechos de los consumidores que sean personas físicas y otros usuarios finales”. Más en concreto, el art. 104 de la norma indicada regula un procedimiento para la resolución de los conflictos que surjan entre los operadores de telecomunicaciones y sus usuarios. La resolución final de este procedimiento, en el supuesto de que no sea posible alcanzar una solución amistosa, corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

A pesar de la titularidad última estatal de estos servicios y de la competencia del Ministerio indicado para resolver los conflictos que surjan en este ámbito, esta Procuraduría, a la vista del importante número de quejas de los ciudadanos en relación con la prestación del servicio telefónico y de Internet, y en el ánimo de contribuir en la búsqueda de soluciones a los

PROCURADOR DEL COMÚN

problemas planteados, ha continuado estimando oportuno admitir estas quejas a mediación y dirigirse en solicitud de información al operador prestador del servicio, cuando éste sea Telefónica, en atención a su calidad de operador universal.

En este sentido, de las treinta quejas presentadas en el año 2005 en relación con la prestación del servicio telefónico y de Internet (cuatro menos que en 2004), se han admitido a mediación quince de ellas, dirigiéndonos en estos supuestos a la mercantil Telefónica en solicitud de información correspondiente a las cuestiones planteadas.

Con carácter general, una vez recibida la información correspondiente, se procedió a la remisión de la quejas presentadas, conjuntamente con la información obtenida, a la Institución del Defensor del Pueblo para que fuese ésta quien adoptase la decisión que correspondiera en relación con la presunta vulneración de derechos del usuario del servicio universal.

Así se actuó, entre otros, en los expedientes **Q/59/05**, **Q/246/05** y **Q/1460/05**.

Sí fue posible, por el contrario, alcanzar una solución a la problemática planteada, tras la admisión a mediación de las quejas y la correspondiente petición de información a Telefónica, en los expedientes **Q/1949/04** y **Q/853/05**. En los mismos se planteaba una disconformidad con una facturación del servicio y la ausencia de línea telefónica fija en una localidad del término municipal de Treviño (provincia de Burgos), respectivamente.

Desde un punto de vista material, la problemática más frecuente en las quejas admitidas a mediación fue la ausencia de prestación del servicio telefónico o de Internet. En este sentido, a pesar de haber sido superado ampliamente el plazo previsto en la Disposición Final Tercera de la Ley, 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, para garantizar el acceso de todos los ciudadanos al servicio de Internet con independencia del lugar físico donde éstos tuvieran su domicilio, lo cierto es que todavía hay muchos núcleos de población en Castilla y León que no disponen del citado acceso.

Esta circunstancia motivó que esta Procuraduría iniciara en el año 2005 una actuación de oficio (**OF/13/05**), en la cual nos dirigimos a la Consejería de Fomento y a la empresa Telefónica con la finalidad de conocer las actuaciones llevadas a cabo por una y otra con el objetivo de garantizar a todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma su acceso a una línea telefónica fija y a Internet.

En concreto, en la información proporcionada por la Administración autonómica se ha expuesto el contenido del Programa Banda Ancha 2005-2007 desarrollado por aquella con el fin de extender el acceso al servicio de Internet a través de tecnologías de banda ancha a todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por otro lado, respecto a las quejas presentadas frente a la actuación de otros operadores, que no tienen la condición de universales, la actuación llevada a cabo por esta Procuraduría consiste en su remisión, por los motivos antes expuestos, a la Institución del Defensor del Pueblo para que sea este Comisionado parlamentario quien adopte la decisión que corresponda. Así se actuó, entre otros, en los expedientes **Q/588/05**, **Q/1198/05**, **Q/1811/05** y **Q/1948/05**.

Las quejas que, de forma más recurrente, han planteado los ciudadanos frente a la actuación de otros operadores distintos de Telefónica han sido las relacionadas con la facturación de los servicios prestados y con las dificultades para lograr la baja efectiva en los mismos.

En cualquier caso, en todas las quejas presentadas en materia de servicio telefónico e Internet, y con independencia del contenido de la actuación llevada a cabo por esta Procuraduría, se procede a informar al ciudadano de la posibilidad que le asiste de presentar su reclamación, si no lo hubiera hecho, a través del procedimiento previsto en el art. 104 del RD 424/2005, de 15 de abril, antes citado.

Por último, cabe señalar que, en relación con un singular tipo de servicios prestados a través de la línea telefónica o de Internet, como son los servicios de tarificación adicional, esta Procuraduría ha formulado de oficio una resolución a la Consejería de Sanidad, como organismo competente, dentro de la Administración autonómica, en materia de protección de los consumidores y usuarios. Una referencia más amplia de la citada resolución, formulada en el marco de la actuación de oficio (**OF/51/05**) se encuentra en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio.

5.3. Televisión

La problemática relacionada con la televisión de la que se ha ocupado esta Institución de una forma más frecuente ha sido la relativa a la ausencia de recepción adecuada de la señal televisiva en muchos lugares de nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, cabe recordar aquí una actuación de oficio general llevada a cabo en relación con esta problemática (**OF/79/01**), a la que se hace amplia referencia en el Informe correspondiente al año 2002, o la resolución formulada el año pasado a la Consejería de Fomento, a la vista de diversas quejas presentadas al respecto, de la que también se puede encontrar una amplia explicación en el Informe del año 2004.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, en el 2005 únicamente se ha presentado una queja relativa a la ausencia de recepción de la señal televisiva (**Q/1982/05**). La misma fue admitida a trámite, dando lugar a la formulación de una petición de información

al organismo afectado, información que en la fecha de elaboración del presente informe no había sido recibida.

Deseamos que la reducción en el número de quejas planteadas en relación con esta problemática sea un fiel reflejo de la mejora general en la recepción de la señal televisiva en el territorio de toda la Comunidad Autónoma.

ÁREA D

ÁREA D**MEDIO AMBIENTE**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 173 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 3 |
| Expedientes admitidos..... | 124 |
| Expedientes rechazados | 14 |

La protección del medio ambiente, como derecho de los ciudadanos reconocido en el art. 45 CE, constituye un objetivo prioritario para esta Institución a lo largo de los años de existencia.

Las principales preocupaciones que nos han manifestado los ciudadanos a lo largo del año 2005 se han centrado en temas como la contaminación acústica, el derecho de acceso a la información ambiental, la conservación y protección de los espacios protegidos, las molestias ocasionadas por las actividades extractivas al aire libre y por las actividades ganaderas y las quejas relativas a residuos y vertederos. Se trata, en definitiva, de conflictos de extraordinaria complejidad en cuanto afectan a diversas Administraciones (municipal, autonómica y estatal) e integran intereses muy diversos y, en ocasiones, contrapuestos.

1. CALIDAD AMBIENTAL**1.1. Prevención ambiental**

Son numerosas, como todos los años, las quejas presentadas en este apartado sobre las molestias ocasionadas por todas aquellas actividades que requieren licencia para su funcionamiento. Para lograr la garantía del derecho constitucional a un medio ambiente adecuado, las Administraciones Públicas deben disponer de los instrumentos necesarios para asegurar los objetivos de protección y tutela ambiental. La normativa fundamental en nuestra Comunidad Autónoma sigue siendo la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que ha establecido un doble sistema: por una parte la autorización ambiental integrada cuyo control corresponde esencialmente a la Administración autonómica, y, por otra parte, las actividades sujetas a licencia ambiental sujetas de forma primordial a la tutela y a la intervención administrativa de los Ayuntamientos.

A través de las quejas presentadas, se constata de nuevo la inactividad de la Administración pública frente a numerosos incumplimientos en materia de establecimientos, que terminan produciendo molestias a los ciudadanos: actividades sin licencia frente a los que no se adoptan acuerdos de clausura previa audiencia a los interesados, actividades que funcionan con licencia pero sin la previa comprobación administrativa, actividades que exceden los términos de la licencia otorgada sin que se proceda a incoar expediente sancionador ni a imponer medidas correctoras. Además, se ha comprobado que las Administraciones implicadas dictan actos administrativos con un efecto meramente formal, en cuanto no llegan a ser ejecutados. También el tiempo de reacción es excesivamente lento, obligando a los ciudadanos a soportar durante muchos meses los efectos negativos de las respectivas actividades hasta que finalmente se adopta una medida efectiva.

Por último, queremos señalar que uno de los problemas que se continúa advirtiendo es el de la escasez de medios que tienen muchos municipios de Castilla y León (de los 2.248 municipios de nuestra Comunidad Autónoma, el 98% tiene menos de 5.000 habitantes), que hace preciso que la Administración autonómica adopte medidas de sustitución en el ejercicio de competencias que la Ley de Prevención Ambiental atribuye a los municipios. Sin embargo, la reticencia de la Junta de Castilla y León a ejercer sus competencias subsidiarias provoca que muchos problemas no puedan ser solucionados de forma satisfactoria para los ciudadanos.

1.1.1. Contaminación acústica

Según la OCDE, España es uno de los países más ruidosos del mundo. El ruido, desde un punto de vista sociológico, se percibe como el sonido que subjetivamente se percibe de forma negativa, o como señala Lamarque, “el sonido o conjunto de sonidos desagradables o molestos”.

Aunque el ruido en todo momento ha formado parte de la vida del ser humano, el desarrollo económico de nuestro país a partir de la década de los sesenta del siglo pasado, ha traído consigo un aumento espectacular del nivel del ruido al que nos vemos abocados en nuestra vida cotidiana. Y esta circunstancia afecta tanto a la intensidad del ruido (debido al aumento de sus fuentes) como a su ámbito territorial (se da fundamentalmente en el medio urbano), e incluso a los espacios de tiempo en que se produce (algunos de sus efectos más perniciosos se producen en horario nocturno).

Como se ha señalado por esta Procuraduría en los últimos informes anuales, el intenso ruido que soportan los ciudadanos en las inmediaciones de establecimientos molestos, al igual que el ruido generado por las concentraciones de ciudadanos que consumen alcohol en la vía pública en las proximidades de los locales de ocio, sigue constituyendo una de las principales inquietudes de los ciudadanos de Castilla y León. Este fenómeno no es únicamente

PROCURADOR DEL COMÚN

característico de las capitales de provincia, sino que también se da en municipios con un menor número de habitantes.

La lucha frente al ruido no sólo es exigencia de un genérico derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado, sino que supone una concreción tanto del derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE, como del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), tal como lo ha determinado el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Sentencias López Ostra contra España de 9 de diciembre de 1994 y Gómez Moreno contra España de 16 de noviembre de 2004).

En este aspecto, queremos destacar como novedad legislativa la reciente aprobación del RD 1513/2005, de 16 de diciembre, que desarrolla la Ley 37/2003, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión ambiental, que ha establecido los criterios para la delimitación de mapas de ruido en aquellas poblaciones con un número de habitantes superior a los 100.000 habitantes, y que, por tanto, será de aplicación a ciudades como Valladolid, Burgos, León y Salamanca.

En nuestra Comunidad Autónoma, sigue todavía vigente el Decreto 3/1995, de 12 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen las condiciones a cumplir por los niveles sonoros o de vibraciones producidos en actividades clasificadas, sin que se haya aprobado todavía una ley específica para el sector como las que existen en Cataluña y Valencia. Es de reseñar la existencia de ordenanzas en numerosos municipios de nuestra Comunidad Autónoma.

A continuación se recogen los expedientes de queja en los que se reflejan los problemas e irregularidades que con mayor frecuencia se plantean.

1.1.1.1. Bares, discotecas y otros lugares de diversión similares

El ruido provocado por este tipo de establecimientos tiene unas especiales características que deben ser resaltadas. En primer lugar, es un ruido generalmente nocturno, notable agravante por las consecuencias que tiene para el sueño y para el descanso de los vecinos, y también para el desempeño eficaz de sus obligaciones profesionales, pues a nadie se le escapa que poco puede rendir quien se levanta rendido.

En segundo lugar, es un ruido que, a diferencia del provocado por las actividades industriales, no es continuo sino que oscila en función de la voluntad del emisor. Esta variabilidad hace de todo punto imposible la adaptación de los vecinos al ruido y en consecuencia, el sueño, de conciliarse, no se reconcilia una vez roto.

Normalmente, el problema surge cuando los establecimientos que tienen licencia de bar, funcionan como Bar-Musical, sin reunir las condiciones necesarias. En este apartado, cabe

PROCURADOR DEL COMÚN

destacar el expediente **Q/118/01** relativo a las graves molestias ocasionadas a algunos vecinos por un establecimiento ubicado en el municipio zamorano de Fermoselle.

La referida actividad venía ejercitándose sin las correspondientes licencias, hechos que fueron constatados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, y que dieron lugar a la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora de fecha 9 de abril de 2001, mediante la que se acordó sancionar al establecimiento con una multa de 601 euros y suspensión temporal de la actividad hasta su legalización. Esta Resolución fue recurrida en alzada y resuelta por la Dirección General de Calidad Ambiental el 11 de septiembre de 2003, desestimándolo y confirmando íntegramente la resolución, sin que se hayan adoptado medidas para ejecutarla hasta julio de 2005. En dicho mes, se giró visita de inspección por los Técnicos de la Sección de Protección Ambiental, efectuando el correspondiente informe sobre las modificaciones introducidas que no figuran en el proyecto inicial:

- Se ha construido un vestíbulo de acceso al local y otro vestíbulo de acceso a los aseos.

- Se han instalado las siguientes fuentes sonoras: tres aparatos de televisión y un aparato de música ECLER con etapa de potencia (amplificador) PAM 550 con dos bafles COMBAT 115.

- La actividad que se desarrolla en el local es la de bar-musical.

Por ello, se procedió en julio de 2005 por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora a requerir al titular de la actividad la suspensión temporal del ejercicio de actividad clasificada de bar-musical.

En este caso, comprobamos que, a pesar de la existencia de una sanción firme, ninguna de las Administraciones públicas implicadas -Autonómica y municipal-, ha solucionado este problema, y tampoco se ha producido hasta junio del presente año la necesaria reacción administrativa por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora para comprobar el cumplimiento de la sanción impuesta.

En efecto, la permisividad e inactividad administrativa que hemos comprobado ha supuesto un grave atentado a los derechos de los vecinos afectados por el funcionamiento de una actividad ilegal, que éstos no tienen el deber jurídico de soportar, y que se podría haber paliado si la Administración, en el ámbito de sus competencias, no hubiera hecho dejación de sus funciones y hubiera adoptado cuantas medidas fueran necesarias para exigir el estricto cumplimiento de la Ley, tal y como proclama el art. 103 CE.

Así, con carácter general, debe tenerse en cuenta que las sanciones actúan como un medio de represión para los titulares de este tipo de actividades, y a la vez se insertan en un cuadro garantizador de los derechos de terceras personas que, como en el presente caso, se ven claramente afectada ante la pasividad de la Administración. Así, el fundamento de toda potestad punitiva se encuentra en la necesidad de garantizar el cumplimiento de un determinado sector del ordenamiento jurídico, en el supuesto que nos ocupa, el relativo no sólo a la defensa del medio ambiente, sino también a la intimidad e inviolabilidad de domicilio, reconocido en el art. 18 CE.

En este caso, en el establecimiento objeto de queja, podría continuar la actividad de bar, pero no la de bar musical, hasta que no se tramite una licencia específica *ad hoc* ante al Ayuntamiento de Famoselle, de conformidad con la Ley 11/2003. En absoluto, caben acuerdos verbales con el Ayuntamiento que garanticen el funcionamiento de la actividad, tal como manifiesta el informe de la Administración autonómica, sino que es preciso que se tramite, en su caso, la licencia de bar musical, debiendo permanecer en suspenso dicha actividad hasta su obtención de conformidad con la sanción impuesta en su día por la Administración autonómica.

A la vista de lo expuesto, se acordaron las siguientes resoluciones sobre este asunto:

Ayuntamiento de Famoselle:

«Que por parte del Ayuntamiento de Famoselle se colabore con la Consejería de Medio Ambiente para la ejecución forzosa de la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora de 9 de abril de 2001, mediante la que se acuerda el pago de una multa de 601 €, y la suspensión de la actividad de Bar-musical hasta su regularización en el establecimiento (...)

Que, en el caso de que se solicite la regularización de esta actividad, se tramite dicha solicitud de conformidad con lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, sin que sea posible acudir a supuestos acuerdos verbales que permitan eludir la tramitación del pertinente procedimiento administrativo».

Consejería de Medio Ambiente:

«Que, por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, se proceda a la ejecución forzosa de la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora de 9 de abril de 2001, mediante la que se acuerda el pago de una multa de 601 €, y la suspensión de la actividad de Bar-musical hasta su regularización respecto al establecimiento (...), de conformidad con lo establecido en los arts. 95 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

PROCURADOR DEL COMÚN

El Ayuntamiento de Fermoselle ha contestado aceptando esta resolución, estando a la espera de contestación de la Consejería de Medio Ambiente.

A veces, la mera intervención de esta Institución sirve de estímulo para que las Administraciones competentes adopten las medidas pertinentes para el cumplimiento de la normativa. Así, sucedió en el expediente **Q/601/04**, referido a un bar de la localidad palentina de Astudillo. En efecto, dicho establecimiento tiene licencia de actividad y de apertura como Bar, pero realmente funciona con música, superando los límites que marca la normativa vigente, según acredita la medición técnica efectuada en su día por personal técnico de la Diputación Provincial de Palencia.

Se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Astudillo que informa que, además de la correspondiente sanción, se ha comprobado que se ha clausurado la actividad de bar al cesar su titular en la actividad. De esta forma, se ha comprobado por esta Procuraduría el cumplimiento de la normativa vigente al erradicarse definitivamente la actividad fuente de molestias a los ciudadanos.

Igual sucedió en el expediente **Q/1087/04** referido a un establecimiento ubicado en el municipio de Ponferrada. Según el autor de la queja, existían tres circunstancias denunciabiles:

- Los altos niveles sonoros y de vibraciones del local, el cual, al parecer, carece de insonorización.
- El calor que desprende el horno asador lo que ha originado grietas en el suelo de la vivienda de la vecina que habita en el primer piso del inmueble.
- Las deficientes condiciones de la chimenea.

A la vista de lo expuesto, se solicitó información al Ayuntamiento de Ponferrada, el cual indica que se inició expediente, requiriendo al titular para que regularice la situación y obtenga las licencias preceptivas que autoricen el funcionamiento. Posteriormente, al no haber aportado la documentación necesaria para su regularización, el establecimiento se cerró al público, solucionándose igualmente la cuestión objeto de queja.

1.1.1.2. Ruidos y consumo de alcohol en la vía pública

Este apartado hace referencia a las quejas relativas al ruido que causan los usuarios de los bares que tienen una hora de cierre en plena madrugada. Al respecto, hemos de mencionar la existencia de un Anteproyecto de Ley de Espectáculos Públicos que unificará el horario de cierre de los bares y establecimientos en nuestra Comunidad Autónoma. Esperemos

PROCURADOR DEL COMÚN

que esta nueva normativa sea un instrumento eficaz para la lucha contra todas aquellas actividades que perturben el normal descanso de los vecinos.

A título de ejemplo, cabe citar el expediente **Q/1866/04**, en el que el reclamante hacía referencia a los problemas de ruidos y molestias que están causando las noches de los jueves, viernes, sábados y domingos los bares y otros establecimientos a los vecinos de las calles San Francisco, Doctor Sancho, Travesía Doctor Sancho, Marqués de Mondéjar, Gobernador Fernández Jiménez y Avda. Fernández Ladreda en la ciudad de Segovia. Así, los autores de las quejas señalaban, en concreto, dos establecimientos que cierran tarde los fines de semana por la noche, cuyos usuarios provocan altercados y destrozos en el mobiliario urbano y del resto de los vecinos.

Se solicitó información al Ayuntamiento de Segovia, a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León y a la Subdelegación del Gobierno de Segovia. De la información facilitada, se constata que uno de los bares ha sido clausurado. Sin embargo, con respecto al otro establecimiento la Policía local nos informa de las denuncias realizadas desde el año 2000:

Denuncias de ruido

En estas Dependencias se han presentado las siguientes denuncias:

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>12 de enero de 2000</i> | <i>Denuncia por molestias de ruidos producidos por el bar X</i> |
| <i>28 de enero de 2001</i> | <i>Denuncia por molestias de ruidos producidos por el X escándalo público en la Calle Doctor Sancho</i> |
| <i>29 de enero de 2001</i> | <i>Denuncia por molestias de ruidos producidos por el bar X escándalo público en la Calle Doctor Sancho</i> |
| <i>16 de octubre de 2001</i> | <i>Denuncia por molestias de ruidos producidos por el bar X y molestias de las personas que hay en la Calle Doctor Sancho, así como la falta de higiene.</i> |
| <i>16 de octubre de 2001</i> | <i>Denuncia por molestias de ruidos producidos por el bar X y molestias de las personas que hay en la Calle Doctor Sancho, así como la falta de higiene.</i> |
| <i>27 de noviembre de 2003</i> | <i>Denuncia por molestias de ruidos producidos por el</i> |

PROCURADOR DEL COMÚN

| | |
|--|--------------|
| | <i>bar X</i> |
|--|--------------|

Por parte de la Policía local se han realizado las siguientes mediciones de los ruidos procedentes del bar X:

| | |
|--------------------------------|---------------------------|
| <i>21 de enero de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>3 de febrero de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>10 de febrero de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>28 de febrero de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>3 de marzo de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>1 de mayo de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>2 de junio de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>1 de septiembre de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>8 de septiembre de 2001</i> | <i>Resultado positivo</i> |
| <i>23 de marzo de 2002</i> | <i>Resultado negativo</i> |
| <i>28 de diciembre de 2003</i> | <i>Resultado negativo</i> |

Con fecha 26 de febrero de 2001, (...) se dictó Decreto con nº 35511/01, que dice "ordenar a (...), titular del establecimiento bar X que no ponga en funcionamiento el equipo de música."

Por parte de la Policía local se hizo un seguimiento del Decreto, remitiendo al Negociado de Urbanismo y Obras el incumplimiento reiterado del Decreto, como consta en informes realizados los días:

| |
|----------------------------|
| <i>23 de marzo de 2001</i> |
| <i>31 de marzo de 2001</i> |

| |
|-----------------------------|
| <i>9 de julio de 2001</i> |
| <i>6 de agosto de 2001</i> |
| <i>7 de octubre de 2001</i> |

Denuncias por incumplimiento del horario de cierre:

Por parte de la Policía local se han formulado las siguientes denuncias por incumplimiento del horario de cierre:

| | |
|-----------------|---------------------|
| <i>AÑO 2000</i> | <i>4 denuncias</i> |
| <i>AÑO 2001</i> | <i>10 denuncias</i> |
| <i>AÑO 2002</i> | <i>4 denuncias</i> |
| <i>AÑO 2003</i> | <i>5 denuncias</i> |
| <i>AÑO 2004</i> | <i>1 denuncia</i> |

El día 12 de febrero de 2004 se dio una orden interna, para que se controlara y vigilaran los establecimientos que se encuentran en la Calle Doctor Sancho, formulando denuncias a los establecimientos que incumplieran el horario de cierre.

| | | |
|---------------------|--------------------------|---------------------------|
| <i>Febrero 2004</i> | <i>21 comprobaciones</i> | <i>Ninguna infracción</i> |
| <i>Marzo 2004</i> | <i>12 "</i> | <i>Ninguna infracción</i> |
| <i>Abril 2004</i> | <i>10 "</i> | <i>Ninguna infracción</i> |
| <i>Mayo 2004</i> | <i>11 "</i> | <i>Ninguna infracción</i> |
| <i>Junio 2004</i> | <i>2 "</i> | <i>Ninguna infracción</i> |
| <i>Julio 2004</i> | <i>20 "</i> | <i>Ninguna infracción</i> |
| <i>Agosto 2004</i> | <i>10 "</i> | <i>Ninguna infracción</i> |

| | | |
|------------------------|-----------------|---------------------------|
| <i>Septiembre 2004</i> | <i>9 "</i> | <i>Ninguna infracción</i> |
|------------------------|-----------------|---------------------------|

Consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública:

Por parte de la Policía Local se han realizado las siguientes denuncias por consumir bebidas alcohólicas en la vía pública, concretamente en la Calle Doctor Sancho, infringiendo la Ordenanza de Prevención del Alcoholismo y Tabaquismo, remitiéndolas al Negociado de Bienestar Social, siendo:

| | |
|---------------------------------|--|
| <i>7 de junio de 2004</i> | <i>Identificación de 3 personas por sacar bebidas alcohólicas del bar X</i> |
| <i>16 de junio de 2004</i> | <i>Denuncia por sacar bebidas alcohólicas del bar X</i> |
| <i>21 de junio de 2004</i> | <i>Denuncia por sacar bebidas alcohólicas del bar X</i> |
| <i>14 de septiembre de 2004</i> | <i>Denuncia a 5 jóvenes por consumo de alcohol en la Calle Doctor Sancho</i> |

Intervenciones en peleas o agresiones:

Los miembros de esta Policía Local han intervenido en peleas en las siguientes fechas:

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>14 de abril de 2001</i> | <i>Pelea en la Calle Doctor Sancho, a las 3 horas.</i> |
| <i>19 de diciembre de 2003</i> | <i>Pelea en el interior del Bar X, a las 7.30 horas, se produjeron 2 lesionados.</i> |
| <i>21 de junio de 2004</i> | <i>Pelea en la Travesía Doctor Sancho, a las 10.20 horas.</i> |

Se han intervenido las sustancias estupefacientes:

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>29 de noviembre de 2003</i> | <i>Aprehensión de 3,450 gramos de heroína a 2 jóvenes en la Calle Doctor Sancho</i> |
| <i>25 de julio de 2004</i> | <i>Aprehensión de 250 mg de cocaína a un joven en la confluencia de la Calle Doctor Sancho y Calle San Francisco</i> |

Vigilancia y Seguimiento:

El pasado día 4 de junio de 2004, por parte de la Jefatura del Cuerpo se dio una orden interna para que se comprobara el horario de apertura y cierre del Bar X, así como que se vigilase el cumplimiento de las Ordenanzas Municipales de Limpieza Urbana y de Prevención de Alcoholismo y Tabaquismo; formulándose las infracciones que se observasen.

Desde ese día se ha realizado un seguimiento, especialmente los fines de semana, en el que al menos 2 funcionarios de esta Policía Local prestaban servicio ininterrumpido desde las 7 horas a las 10 horas, hasta la actualidad.

Durante este tiempo únicamente se han formulado varias denuncias por consumir bebidas alcohólicas en la vía pública (como se refleja en un cuadro anterior), si bien en los últimos meses este consumo no se realiza.

También se ha formulado una denuncia por miccionar en la vía pública.

Así mismo se observa que hay denuncias de los vecinos por la falta de limpieza por parte de la empresa concesionaria FCC, por parte de esta Policía se comunica a la empresa este extremo, siendo algunas veces atendida esta petición y en otras no.

Si bien se reciben muchas denuncias por teléfono de los vecinos, de actos vandálicos, consumo de bebidas alcohólicas, individuos miccionando en la vía pública, etc.; presentándose miembros de esta Policía Local momentos después (en algunas ocasiones se encuentran los funcionarios a escasos metros) no observan incidencia alguna.

La Subdelegación del Gobierno informa que por parte de la Comisaría Provincial de Policía, se lleva a efecto un seguimiento permanente de la situación en la zona, con mayor vigilancia en la calle Doctor Sancho, en la que se ubican los establecimientos que están en el origen de los hechos denunciados y que como consecuencia de la actuación policial, se han tramitado denuncias por alteración de la seguridad ciudadana, en la puerta del precitado establecimiento. Igualmente, indica que se han mantenido reuniones con representantes de los vecinos de la calle Doctor Sancho, con asistencia de responsables de la Comisaría Provincial de Policía, habiéndose adoptado las medidas de intensificación del control y vigilancia en la zona que se han estimado oportunas para evitar las situaciones de conflictividad y ruidos que se producen en la misma.

En conclusión, a juicio de esta Subdelegación *“Se ha podido constatar que un número significativo de los actos de alteración del orden ciudadano, con perjuicio para el derecho al*

descanso de la población, que tienen lugar en la zona, se producen durante el período de tiempo que transcurre entre el momento en que se cierran determinados establecimientos públicos y la posterior apertura de los mismos, que puede efectuarse una vez transcurrido un mínimo de dos horas, conforme a la normativa vigente reguladora de dichos horarios, lo que ocurre especialmente en el caso del establecimiento denominado X, ya que el mismo cierra a las 3 horas, pero vuelve a abrir a las 6 horas, lo que hace que los jóvenes acudan nuevamente al mismo a la indicada hora de apertura, dando lugar a incidentes y ruidos y dificultando la vuelta a la normalidad en la calle Doctor Sancho.

Por ello, esta Subdelegación del Gobierno ha dirigido escrito, con fecha 28 de diciembre de 2004, cuya copia se acompaña, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, solicitando a la misma la modificación de la actual normativa reguladora de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos, con el fin de evitar las situaciones a que se ha hecho mención anteriormente.

Asimismo, mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2004, cuya copia se acompaña, esta Subdelegación del Gobierno trasladó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León el criterio de la Junta de Seguridad Ciudadana, en el sentido de que las conductas de reiteración en el incumplimiento de la normativa de horarios de establecimientos públicos, a partir de la comisión de una tercera infracción y de acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley Orgánica 1/1992, se sancionen mediante la clausura de los establecimientos, ante la escasa capacidad disuasoria de las sanciones de tipo económico”.

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial informó que desde el año 2000 la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia había tramitado 24 denuncias por infracción del horario de cierre contra el establecimiento denominado Bar X. Se habían finalizado 21 expedientes, de los cuales 18 habían devenido en sanción firme con un importe cada uno de ellos de 300,41 €.

En lo que respecta al horario de cierre de los establecimientos, la normativa aplicable a la provincia de Segovia se encuentra en la Circular del Gobierno Civil de 11 de marzo de 1994 sobre horarios de establecimientos públicos de conformidad con la cual el horario máximo de cierre se fija para los cafés y bares a las 2:30 de la mañana durante los meses de octubre a junio, y a las 3:00 horas los meses de julio a septiembre, pudiendo “los viernes, sábados y vísperas de festivos, los establecimientos públicos terminar media hora más tarde de la fijada en el cuadro anterior”.

Sorprende a esta Procuraduría que todavía se mantenga en la provincia de Segovia una instrucción o resolución procedente de un órgano de la Administración central del Estado, y que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no haya actualizado estos horarios desde que

tiene las competencias transferidas por el RD 1685/1994, de 22 de julio. Por ello, esta Institución considera que se debe actualizar esta normativa a través de Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia en la que se puedan acoger nuevos supuestos como los bares *after-hours*, entre los que se encuentra el mencionado bar X objeto de la presente queja. Dicha normativa supondría una solución provisional hasta que se apruebe la futura Ley de Espectáculos Públicos que unificará el horario de cierre de los establecimientos públicos en toda la Comunidad Autónoma, dejando un margen para la regulación de las peculiaridades propias de cada una de las provincias. Además, sería preciso tener en cuenta la sugerencia que, a nuestro juicio de forma acertada, hacía la Subdelegación del Gobierno de Segovia a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia. Así, esta Procuraduría entiende que, en el caso de se cometiesen nuevas infracciones, se debería acordar por el órgano competente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la suspensión de la licencia del establecimiento, e incluso proceder a su clausura en los términos previstos en el art. 28 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, dada la proliferación de sanciones pecuniarias impuestas al bar X desde el año 2000, y los problemas de orden público causados y descritos en los informes remitidos desde las Administraciones públicas.

Igualmente, es preciso que por parte de la Policía local segoviana, se tomen las medidas pertinentes para evitar nuevas infracciones a la Ordenanza de Prevención del Alcoholismo y Tabaquismo, incoando por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Segovia los expedientes sancionadores pertinentes contra aquellas personas que consumen bebidas alcohólicas en las calles y molestan de esta forma a los vecinos.

A la vista de lo expuesto, se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones públicas afectadas con el fin de asegurar el derecho al descanso de los vecinos de las calles colindantes en el sentido que ha recogido la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, fundamentalmente en las sentencias de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia.

Ayuntamiento de Segovia:

“Que por parte del Ayuntamiento de Segovia se lleven a cabo las inspecciones y, en su caso, los requerimientos pertinentes para el cumplimiento de las condiciones que se hubieren establecido en el otorgamiento de las licencias municipales de actividad y de apertura del Bar X, de conformidad con los arts. 61 y 64 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Que, en el caso de que el establecimiento incumpliese dichos requerimientos, se tomen las medidas pertinentes establecidas en los arts. 66 y, en su caso, 68 de la Ley de Prevención Ambiental, pudiendo paralizar temporalmente la actividad, sin perjuicio del la incoación del pertinente expediente sancionador.

Que, por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Segovia, se sigan incoando los pertinentes expedientes sancionadores a las personas físicas que consuman bebidas alcohólicas del Bar X de conformidad con la Ordenanza municipal de Prevención del Alcoholismo y Tabaquismo.

Que por parte de la Policía local del Ayuntamiento de Segovia se continúen tomando las medidas adecuadas para garantizar la seguridad ciudadana y el cumplimiento de la normativa aplicable al bar X, de conformidad con la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana, y la Circular sobre horario de establecimientos públicos del Gobierno Civil de Segovia de 11 de marzo de 1994.

Que se colabore con la Junta de Castilla y León y la Subdelegación del Gobierno de Segovia para garantizar el derecho al descanso y a la inviolabilidad del domicilio de los vecinos de las calles San Francisco, Doctor Sancho, Travesía Doctor Sancho, Marqués de Mondéjar, Gobernador Fernández Jiménez y Avda. Fernández Ladreda en su municipio”.

Consejería de Presidencia y Administración Territorial:

“Que por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia se actualice la Circular sobre horarios de establecimientos públicos de 11 de marzo de 1994 (...) para evitar supuestos como los descritos en esta queja en los que se permite la reapertura del Bar X a las 6:30 de la mañana.

Que, el caso de que el Bar X siga cometiendo infracciones en materia de horario de cierre, se acuerde (...) la suspensión de la licencia del establecimiento, e incluso se proceda a su clausura en los términos previstos en el art. 28 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, dada la proliferación de sanciones pecuniarias impuestas desde el año 2000, y los problemas de orden público causados y descritos en los informes remitidos desde las Administraciones públicas.

Que se colabore con el Ayuntamiento y la Subdelegación del Gobierno de Segovia con el fin de garantizar el derecho al descanso y a la inviolabilidad del domicilio de los vecinos de las calles San Francisco, Doctor Sancho, Travesía Doctor Sancho, Marqués de Mondéjar, Gobernador Fernández Jiménez y Avda. Fernández Ladreda en su municipio”.

Estas resoluciones fueron aceptadas por ambas Administraciones públicas.

1.1.1.3. Ruidos procedentes de otros establecimientos comerciales

En este supuesto, se engloban todas aquellas quejas relativas a ruidos que proceden de otros establecimientos comerciales distintos de los Bares, y que afectan a los vecinos.

Un ejemplo de lo expuesto sería el expediente **Q/5/04** que hace referencia a los ruidos procedentes de una pescadería en una localidad soriana. Así, el reclamante alegaba los siguientes hechos:

1.- La actividad objeto de la presente queja se encuentra ubicada en la parte posterior de la casa de los comparecientes, a muy pocos metros de la ventana del único dormitorio existente en la planta baja, en la que reside una persona minusválida.

2.- A pesar de lo anterior, en ningún momento les fue notificada, por parte de esa Administración, la apertura del referido establecimiento.

3.- El titular de la actividad, además de la venta al por menor, actúa como mayorista, distribuyendo el pescado a diferentes establecimientos de la comarca, que se acercan diariamente con sus propios vehículos a partir de las 6:00 AM. Estos vehículos aparkan junto a la ventana del dormitorio ocupado por la persona minusválida generando unos niveles de transmisión acústica muy superiores a los límites establecidos legalmente.

A la vista de lo expuesto, se solicitó información al Ayuntamiento de la localidad en cuestión, el cual remite copia de la licencia de actividad y apertura de abril de 2002. Igualmente, se hacía constar que no existían permisos o autorizaciones para las labores de carga y descarga ni horarios para el ejercicio de la actividad objeto de controversia.

En efecto, del examen de la documentación aportada se comprueba que no se ha notificado a los vecinos colindantes, pero que éstos se han podido defender, por lo que la licencia sería anulable, debiendo retrotraerse el expediente para su notificación.

Igualmente, se comprueba que el cumplimiento de la normativa sobre ruidos y la verificación del aislamiento acústico no ha quedado constatado en la investigación objeto de la presente queja, pese a haber sido requerido el Ayuntamiento varias veces al objeto de poder determinar las medidas correctoras ejecutadas en el local, todo ello sin perjuicio de la efectiva puesta en marcha de la actividad que según el reclamante comenzó meses antes del inicio de la tramitación de las licencias. Debe recordarse que a pesar de haber sido requeridas a la administración reiteradamente las mismas, la única documentación remitida desde el Ayuntamiento en este sentido es el acuerdo de concesión de la Comisión de Gobierno, sin que se tenga constancia de la efectiva notificación de las mismas ni de la incoación de

PROCURADOR DEL COMÚN

procedimiento sancionador ante el ejercicio de la actividad sin licencia, a pesar de las reiteradas denuncias presentadas en este sentido.

Por otro lado, y según reiterada jurisprudencia, en materia de actividades clasificadas, la actuación de los Ayuntamientos no culmina exclusivamente con la concesión de las correspondientes licencias, sino que, a tenor de lo dispuesto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, éstos deben inspeccionar el funcionamiento de las actividades y, en caso de advertir deficiencias o incumplimiento de los requisitos establecidos en la licencia y en la normativa vigente, imponer medidas tendentes a su corrección y adecuación a la misma. Una licencia de actividad no sólo cubre el momento de la instalación de una actividad ruidosa, sino que preside su desarrollo durante todo el tiempo, y necesita, por tanto, controles ulteriores y la verificación del mantenimiento de las circunstancias iniciales. Así, la jurisprudencia ha reconocido que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos.

Por último, en lo que respecta a la carga y descarga de vehículos, se desprende la inexistencia de normativa relacionada con los permisos y autorizaciones necesarios para las labores de carga y descarga, así como con los horarios autorizados a tal efecto. Para finalizar, hemos de recordar que la Administración local tiene como objetivo ejercer las competencias (en el ámbito determinado por los artículos 25.2f y 26.1d LBRL de 1985) de velar (cuidar con interés, observar atentamente) por el cumplimiento de las normas medioambientales, desarrollar actuaciones públicas (elaboración de ordenanzas municipales, vigilancia efectiva etc.) sobre protección, conservación, mejora y restauración del medio acústico, y asegurar y mejorar la calidad ambiental.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento:

"Que por parte de la Corporación que preside, se proceda a la notificación de la licencia otorgada a los vecinos inmediatos, atendiendo a la anulabilidad de la licencia concedida.

Que por parte del personal técnico de esa Administración (o con el auxilio de otras autoridades, de no contar con medios suficientes) se gire visita de inspección a la instalación objeto de la presente queja, con el fin de comprobar las manifestaciones del reclamante y especialmente si los niveles de transmisión acústica generados por la

pescadería se ajustan a los límites establecidos 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 y de vibraciones.

Que en el supuesto de constatarse unos niveles de transmisión superiores a los establecidos legalmente, se proceda a la incoación del correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en los artículos 23 y siguientes del Decreto 3/1995, requiriendo, así mismo, al titular de la instalación, la ejecución de las medidas correctoras oportunas.

Que durante la visita de inspección que, a tal efecto, sea efectuada, se compruebe si los elementos instalados en el local (especialmente el montacargas) están correctamente insonorizados y causan molestias a los vecinos colindantes, debiéndose requerir, en su caso, la adopción de las medidas correctoras necesarias (...) y concediendo el plazo que prudencialmente fuese necesario dentro de las alternativas que el local ofrezca.

Que por parte de ese Ayuntamiento se articulen los mecanismos legalmente establecidos según el art. 49 y concordantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, al objeto de aprobar una Ordenanza Municipal (en el supuesto de no existir) que regule la protección medio ambiental en la que se establezcan todas aquellas condiciones que estime pertinentes (permisos de carga y descarga, horarios autorizados al efecto, emisiones acústicas etc.)

Que, mientras el emplazamiento siga siendo el mismo y no sea aprobada una Ordenanza Municipal al efecto, se refuercen los servicios de vigilancia y control y se fije un horario 'lógico' de funcionamiento para este tipo de actividades, de manera tal que quede garantizado el derecho al descanso de los vecinos afectados.

Que se incoe expediente sancionador de forma sistemática a quien incurra en anticipación indebida del inicio de la actividad ruidosa en relación con el otorgamiento de las licencias de funcionamiento".

El Ayuntamiento aceptó la presente resolución iniciando los trámites oportunos para su cumplimiento y solicitando a la Junta de Castilla y León y al Arquitecto municipal las actuaciones precisas para la insonorización de la actividad de pescadería y de su montacargas.

1.1.1.4. Ruidos procedentes de locales de reunión

En este apartado, haremos referencia a las quejas sobre ruidos procedentes de los locales de asociaciones o de peñas.

PROCURADOR DEL COMÚN

En primer lugar, mencionaremos el expediente **Q/1262/04** relativo a los ruidos y molestias causados por las actividades que se estaban llevando a cabo en la Sala de Reuniones-Actividades Culturales y Ocio de la Asociación de Caboverdianos de Ponferrada que provocaba malestar a algunos vecinos colindantes al local de reunión.

Tras recibir información del Ayuntamiento de Ponferrada, se acreditaron los siguientes hechos:

Primero.- Con fecha 5 de junio de 2003, mediante Decreto de la Alcaldía, se procedió a emitir licencia para el ejercicio de la actividad de Sala de Reuniones-Actividades Culturales y Ocio de la Asociación de Caboverdianos de Ponferrada. Con fecha 22 de enero de 2004, se otorgó la licencia de apertura correspondiente a la citada actividad. Las licencias concedidas no amparan la realización de actividades adicionales tales como café-bar, restaurante, fiestas, bailes, música, orquestas y similares, quedando prohibida toda actividad lúdica o comercial abierta a terceras personas que no sean miembros de la Asociación.

Segundo.- Tras diversas denuncias presentadas por los vecinos, en las cuales se puso de manifiesto el desarrollo en el local antes identificado de actividades no permitidas por las licencias citadas, con fecha 18 de marzo de 2004 se procedió a la incoación de un procedimiento sancionador a la Asociación de Caboverdianos de Ponferrada, así como a la suspensión cautelar de la actividad. La suspensión indicada fue levantada con fecha 6 de abril de 2004, ordenando a la Policía Municipal, simultáneamente a la adopción de la medida indicada, el desarrollo de una labor de control y seguimiento, a los efectos de verificar que la actividad llevada a cabo en el local se ajustara a la licencia concedida.

Tercero.- Con fecha 10 de agosto de 2004, y nuevamente mediante Decreto de la Alcaldía, se procedió a resolver el procedimiento sancionador indicado, imponiendo a la Asociación citada una multa de 3.000 € y acordando la suspensión total de la actividad durante dos meses. Sin embargo, con fecha 14 de agosto de 2004 (es decir, cuatro días después de la adopción de la decisión indicada), la Policía Municipal de Ponferrada verifica que la actividad suspendida continuaba llevándose a cabo. Así consta en el Informe emitido por los dos agentes de la Policía Municipal que comprobaron este extremo.

Cuarto.- Persistiendo las denuncias presentadas por los ciudadanos, con fecha 29 de diciembre de 2004, se acuerda requerir nuevamente al representante de la Asociación en cuestión para que adecue la actividad desarrollada en el local a la licencia concedida, denegar la solicitud formulada para la celebración de una fiesta de nochevieja en el mismo, y, en fin, ordenar cautelarmente el precintado de los equipos musicales instalados en el establecimiento. El precintado indicado se lleva a cabo con fecha 30 de diciembre de 2004.

PROCURADOR DEL COMÚN

Quinto.- Con fecha 1 de enero de 2005, se realiza una inspección del local por parte de dos Agentes de la Policía Municipal, en la cual se comprueba que había música en el interior del local, proveniente de la reproducción de un CD desde un ordenador portátil.

Sexto.- Con posterioridad a la remisión del último de los informes remitido por ese Ayuntamiento, esta Procuraduría ha tenido conocimiento de la incoación de un nuevo procedimiento sancionador por parte del Ayuntamiento de Ponferrada ante la realización en el local precitado de actividades prohibidas expresamente en la licencia.

A la vista de la información obtenida, se analizaron, en primer lugar, los derechos cuya confrontación ha dado lugar a las quejas que ahora se resuelven.

Así, es evidente que los miembros de la Asociación de Caboverdianos de Ponferrada, como los de toda Asociación, tienen derecho a desarrollar actividades lúdicas, de ocio y/o culturales en lugares adecuados para ello y cumpliendo, en todo caso, la normativa aplicable. Esto debe entenderse como una manifestación del derecho de asociación y de participación, de los ciudadanos y de sus grupos, recogidos en los artículos 22 y 9.2, respectivamente, de la Constitución española. En el caso de las asociaciones de vecinos, su relevancia se encuentra reflejada tanto legal (art. 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local), como jurisprudencialmente (STC 165/1987, de 27 de octubre, que configura a las asociaciones de vecinos como un instrumento esencial de participación de los ciudadanos en la vida local).

Frente al derecho citado, se oponen en el conflicto planteado en la queja los derechos a la integridad física y moral, y a la intimidad personal y familiar (arts. 15 y 18 CE), ambos afectados, según ha reconocido tanto la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (entre otras, en su Sentencia de 21 de febrero de 1990), como la de nuestro Tribunal Constitucional (entre otras, en su Sentencia de 24 de mayo de 2001), por el sufrimiento en el domicilio de daños causados como consecuencia de la contaminación acústica ocasionada por establecimientos molestos.

El instrumento conciliador de ambos derechos en conflicto citados es la autorización administrativa que es necesario obtener para el desarrollo de actividades susceptibles de ocasionar molestias significativas a las personas. La previa obtención de la licencia ambiental (y con posterioridad, de la licencia de apertura) y el respeto a su contenido es una de las premisas básicas para evitar problemáticas como la que ha dado lugar a las quejas citadas.

En este sentido, en el supuesto ahora analizado, resulta evidente el incumplimiento por parte de la Asociación de Caboverdianos de Ponferrada de la licencia municipal obtenida, al desarrollar actividades (en concreto, fiestas con música y bailes) que han ocasionado, y continúan haciéndolo, molestias a los vecinos. Así ha quedado reflejado de forma evidente en

PROCURADOR DEL COMÚN

varias resoluciones administrativas y actas de inspección que han sido citadas en los antecedentes de hecho antes enunciados.

Ante esta situación, el Ayuntamiento de Ponferrada debe utilizar los instrumentos represivos que el Ordenamiento jurídico pone a su disposición para evitar este tipo de incumplimientos, a través de los correspondientes procedimientos sancionadores.

En este supuesto, aun cuando ya se han adoptado diversas medidas dirigidas a poner fin a los incumplimientos antes descritos, éstos persisten y, en consecuencia, las molestias causadas a los vecinos no han cesado. Asimismo, la voluntad infractora de la Asociación queda suficientemente reflejada en las actas de inspección de la Policía Municipal de fechas 14 de agosto de 2004 y 1 de enero de 2005, donde consta el desarrollo de las actividades controvertidas unos días después de que las mismas fueran suspendidas mediante las correspondientes resoluciones administrativas.

Por ello, esta Procuraduría considera que, en el caso de que persista la realización de fiestas con música en el local en cuestión, se debe proceder a la suspensión de la actividad, como medida provisional adoptada al amparo de lo dispuesto en el art. 80.1 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. La medida indicada, además, no sería sino una aplicación de lo dispuesto en el punto segundo del Decreto de la Alcaldía de 29 de diciembre de 2004, en el que se estableció que la vulneración del precinto de los equipos de música acordada en aquella fecha, o la colocación de nuevas fuentes de emisión sonora, podría dar lugar a la suspensión de la actividad. En este sentido y como se ha hecho constar en los antecedentes de hecho, dos días después del precinto de los equipos de música, se procedió a la colocación de una nueva fuente de emisión sonora (en concreto, un ordenador portátil mediante el cual se reproducía un CD).

Por otro lado, esta Procuraduría instó también a la Administración municipal a que el procedimiento sancionador incoado se resuelva en el plazo de tiempo más breve posible, considerando debidamente, en el supuesto de que finalmente quede acreditada en el expediente sancionador la comisión de la infracción administrativa prevista en el artículo 74.3 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, la reincidencia, por comisión en el término de un año de una infracción de la misma naturaleza, como criterio para graduar la sanción que se imponga (art. 131.3 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 76 y 77, de la Ley de Prevención Ambiental).

En definitiva, se trata de hacer constar que, en el marco de lo dispuesto en la normativa aplicable, se adopten las medidas sancionadoras, provisionales y definitivas, precisas

PROCURADOR DEL COMÚN

para evitar los incumplimientos que se vienen produciendo y las molestias consecuentes ocasionadas a los vecinos.

Ahora bien, a juicio de esta Procuraduría, la intervención de ese Ayuntamiento hasta aquí recomendada, no sería suficiente para poner fin al conflicto planteado. Es evidente que la Asociación de Caboverdianos de Ponferrada desea desarrollar fiestas con música para sus asociados, por lo que se entendió que desde ese Ayuntamiento, se podría sugerir a la Asociación citada que procediera a la búsqueda de un nuevo local en el que pueda desarrollar las actividades pretendidas, respetando las normas aplicables.

Igualmente, se entendió que desde ese Ayuntamiento se podía instar a la Asociación de Caboverdianos de Ponferrada a que se inscriba, si aún no lo estuviera, en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, pudiendo optar, en este caso y si los recursos económicos lo permitieran, a subvenciones económicas e, incluso, al uso de algún local municipal que pudiera ser apto para acoger las actividades pretendidas por la Asociación citada (arts. 232 y 233 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

En definitiva, a juicio de esta Procuraduría desde ese Ayuntamiento se pueden adoptar medidas dirigidas, tanto a garantizar el derecho de los vecinos de esa localidad, a no sufrir molestias causadas por las actividades desarrolladas en el local sito en el citado lugar, como a procurar que la Asociación precitada pueda desarrollar tales actividades, de conformidad con los requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Por ello, se formuló esta resolución al Ayuntamiento de Ponferrada:

“1. En el marco del procedimiento sancionador incoado recientemente a la Asociación citada, adoptar como medida provisional la suspensión de la actividad, resolver en el plazo de tiempo más breve posible el citado procedimiento, y, en fin, en el supuesto de que finalmente quede acreditada la comisión de la infracción tipificada en el artículo 75.3, tener en cuenta el criterio de la reincidencia para graduar la sanción que finalmente se imponga.

2. Sugerir a la Asociación de Caboverdianos la búsqueda de un local en el cual puedan desarrollar las actividades pretendidas, instar su inscripción en el Registro Municipal de Asociaciones de Vecinos y, en fin, si así fuera solicitado y ello fuera posible, proporcionar a la Asociación citada un local municipal donde pueda llevar a cabo las actividades deseadas”.

El Ayuntamiento de Ponferrada aceptó esta resolución, indicando que se había resuelto el procedimiento sancionador incoado, teniendo en cuenta el criterio de reincidencia para graduar la sanción, y que se venían realizando gestiones tendentes a solventar el conflicto,

PROCURADOR DEL COMÚN

habiéndose planteado incluso la cesión de un local municipal, gestiones éstas que habían resultado infructuosas.

Hemos de mencionar que recientemente hemos vuelto a recibir otra queja al respecto, por lo que el conflicto todavía no se ha solucionado.

1.1.1.5. Varios

En este apartado, mencionaremos la existencia de dos quejas, **Q/111/05** y **Q/716/05**, referidas a los ruidos causados por el funcionamiento de un reloj de un espacio público y que se resolvieron tras la intervención de esta Procuraduría.

En el expediente, **Q/111/05**, el reclamante se refería a las molestias que causaba el funcionamiento del reloj instalado en la Casa Consistorial del municipio de Fuentespreadas. Tras la solicitud de información, el Ayuntamiento nos informó que se había acordado bajar al mínimo el volumen del sonido del reloj de la Casa Consistorial hasta que se realice la visita por un técnico para realizar una medición.

Igualmente, en el expediente **Q/716/05** se hacía referencia a las molestias causadas por el ruido que producía el reloj de la Torre de la Iglesia de una localidad soriana, especialmente en horario nocturno. El Ayuntamiento, en la información requerida, nos comunicaba que, tras conversaciones mantenidas con el Obispado de Osma-Soria –titular del reloj de la iglesia-, se ha solucionado la cuestión objeto de queja. En efecto, desde el mes de julio se ha eliminado el sonido del reloj en horario nocturno, de 11 h. de la noche a 8 h. de la mañana, tras orden cursada por el propio Obispado.

Así mismo, hemos de referirnos a la existencia de quejas relativas a ruidos causados por perros en localidades del medio rural de nuestra Comunidad Autónoma. A veces las instalaciones que albergan a dichos animales van aparejadas a una explotación ganadera, y otras veces tienen suficiente entidad dado el número de perros de que disponen. En este último apartado se encontraría el expediente **Q/2132/04** que hace referencia a las molestias causadas por aproximadamente cuarenta y cinco perros hacinados en unas deficientes instalaciones en una localidad leonesa.

A la vista de lo expuesto, se solicitó informe al Ayuntamiento de Valderrueda y a la Consejería de Agricultura y Ganadería. Según la documentación remitida desde la Administración autonómica, se observa que, efectivamente, la perrera ha sido objeto de dos denuncias.

1. En enero de 2004 fue denunciado el titular por parte de la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil por la tenencia de un dogo argentino suelto y sin bozal, considerado como un perro peligroso y sin la pertinente licencia administrativa. Igualmente, se denuncia la existencia

PROCURADOR DEL COMÚN

de 33 perros de diversas razas, que se encuentran sin censar en el Ayuntamiento de Valderrueda, faltando las cartillas sanitarias de diez de ellos.

Estas denuncias fueron tramitadas por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, y concluyeron con una sanción de 300'51 €, por falta de condiciones higiénicas sin que se pudiese acreditar la titularidad del dogo argentino del imputado.

2. Como consecuencia de la petición de información, se volvió a inspeccionar la perrera desde la Unidad Veterinaria, constatándose la carencia de licencia municipal y la falta de licencia de núcleo zoológico: en consecuencia, se inició otro expediente sancionador desde el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León.

El Ayuntamiento de Valderrueda nos informa que los animales han sido trasladados, pero el reclamante nos ha indicado que algunos animales –alrededor de media docena- todavía siguen allí en idénticas condiciones higiénico-sanitarias.

En principio, esta perrera carece de licencia ambiental. Por tanto, de conformidad con el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental, el Ayuntamiento de Valderrueda debe requerir a su titular para la regularización de esta actividad si ésta fuera posible desde el punto de vista de las normas urbanísticas aplicables a la localidad. Si tuviera como máximo cuatro perros mayores de tres meses, la actividad estaría sometida a comunicación tal y como se prevé en el Anexo V i) de la Ley 11/2003, por lo que podría ser legalizable. Si el número de perros fuese mayor se requeriría licencia ambiental, aunque podría estar exenta de informe y calificación por la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de León si no superase el número de ocho (Anexo II i)).

En el caso de que no fuera posible la obtención de esta licencia de acuerdo con la normativa urbanística, entonces debería procederse a su clausura de conformidad con la normativa vigente, pudiendo incluso si el titular de la misma no lo hiciere voluntariamente, ejecutarse forzosamente dicho acuerdo, tal como prescriben los arts. 96 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Asimismo, entendemos que el Ayuntamiento mencionado debe incoar un expediente sancionador, al constituir el ejercicio de esta actividad una infracción tipificada en el art. 74.3 de la Ley de Prevención Ambiental.

Por otro lado, el art. 4.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía prohíbe de manera expresa en su apartado g) "Mantenerlos en instalaciones inadecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario y con dimensiones y características inapropiadas para su bienestar". Igualmente, el art. 9 de la Ley mencionada entiende que "los propietarios o poseedores de los perros deben censarlos en el Ayuntamiento del municipio donde residan habitualmente, en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de nacimiento o de adquisición". Por último, se ha de mencionar que el art. 28 de esta norma

PROCURADOR DEL COMÚN

clasifica las sanciones calificando como infracción grave el mantenimiento en condiciones higiénico-sanitarias inadecuadas de la perrera y como infracción leve la posesión de animales sin censar.

Sin embargo, esta Procuraduría quiere remarcar el hecho de que cuando se produjo la denuncia de la Patrulla del Seprona se hacía constar que *“en la finca donde se encuentran los perros, se halló el cuerpo sin vida de un perro de la raza grifón, el cual fue mordido y posteriormente comido por otros perros”*, constituyendo éste un elemento que debería haber sido determinante para la adopción de medidas cautelares con respecto a los treinta y tres perros que se encontraban en las referidas instalaciones. En efecto, el art. 34 establece como posibilidad la adopción de las siguientes medidas cautelares a lo largo del procedimiento sancionador:

- La retirada preventiva de los animales sobre los que existan indicios de haber sufrido alguna de las conductas sancionadas por la presente Ley y la custodia, tras su ingreso, en un centro de recogida de animales.
- La clausura preventiva de las instalaciones, locales o establecimientos.

Por ello, esta Institución entiende que, en primer lugar, deben volver a inspeccionarse las condiciones higiénico-sanitarias de las instalaciones de guarda de perros. Y en el caso de que persistiesen estas deficiencias, se debería incoar un nuevo expediente sancionador por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ordenando la adopción de las medidas cautelares previstas en el art. 34, si así se estima conveniente tras la inspección efectuada.

Se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Valderrueda:

“Que, de conformidad con lo establecido en el art. 68 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se proceda por parte del Ayuntamiento de Valderrueda a requerir la legalización (...) y, en el caso de que sea ilegalizable de acuerdo con la normativa urbanística aplicable a este municipio, se proceda, en su caso, a su clausura.

Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador como consecuencia del ejercicio de dicha actividad sin las licencias o comunicaciones ambientales oportunas, de acuerdo con lo establecido en el art. 74 y en el art. 81.2 de la Ley 11/2003 mencionada.

Que se requiera al titular de la perrera mencionada para que inscriba a sus animales en el censo municipal de conformidad con el art. 9 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de la Compañía”.

Consejería de Agricultura y Ganadería:

“Que por parte del órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería se proceda a la inspección de la perrera (...) para comprobar si existen las condiciones higiénico-sanitarias adecuadas.

Que, en el caso de que estas condiciones se incumplan, se proceda a la incoación de un nuevo expediente sancionador por infracción grave, de conformidad con lo previsto en el art. 28 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía.

Que, en el caso de que así se estime conveniente tras la inspección efectuada y si se mantienen las condiciones que se reflejaban en la denuncia de la Patrulla del Seprona (...), se proceda a adoptar las medidas cautelares previstas en el art. 34 de la Ley 5/1997 para erradicar definitivamente las molestias causadas a los vecinos”.

La Consejería de Agricultura y Ganadería respondió indicando que aceptaba esta resolución y nos informaba que, tras inspección por parte de la Unidad Veterinaria, las instalaciones se encontraban vacías, no observándose restos de excrementos caninos ni comida destinada a su alimentación. Asimismo, que el propietario de los perros manifiesta que, en la actualidad, no tiene ninguna perrera con animales y que se encuentra realizando trámites administrativos ante el Ayuntamiento de Valderrueda para la concesión de la licencia ambiental para el reconocimiento como núcleo zoológico.

El Ayuntamiento de Valderrueda todavía no ha contestado a nuestra resolución.

1.1.2. Explotaciones ganaderas

Debemos destacar como novedad legislativa más importante la aparición de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, por la que se establece un procedimiento excepcional y transitorio para regularizar las explotaciones ganaderas que careciesen de licencia ambiental que hubieran iniciado su actividad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental, fuesen disconformes con la normativa urbanística aplicable a este municipio y no superen determinados límites de capacidad, ya que no pueden estar sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Esta norma pretende conjugar el desarrollo económico de las zonas tradicionales rurales con el respeto al medio ambiente. Para ello, establece un límite a la capacidad de las explotaciones y la necesidad de unos trámites ante las Administraciones municipal y autonómica para garantizar el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias y ambientales de las ganaderías.

Los diversos expedientes de queja, han vuelto a referirse a las molestias ocasionadas por actividades agropecuarias, del tipo granjas de cría y/o cebaderos de animales.

Los hechos que se exponen en cada expediente de queja, constituyen un grave problema urbano que afecta a la calidad de vida cotidiana y a la salud de las personas, ya que pueden causar perjuicios personales, en muchos casos con consecuencias fisiológicas y psíquicas. En consecuencia, los derechos constitucionales a la salud (art. 43) y a un medio ambiente adecuado (art. 45) resultan afectados por esta problemática.

Dos son los problemas que se plantean fundamentalmente en este tipo de expedientes:

Por un lado, un alto porcentaje de explotaciones ganaderas en nuestra Comunidad que viene funcionando desde hace años sin las correspondientes licencias. Estas actividades están ubicadas en los núcleos urbanos, y han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos, por lo que pueden resultar ilegalizables en el momento actual. En estos supuestos, los ayuntamientos muestran su preocupación ante las graves repercusiones que, para la economía familiar de los habitantes, conllevaría la estricta aplicación de la normativa establecida en estos casos, e intentan aplicar el procedimiento transitorio aprobado recientemente con la Ley 5/2005, de 24 de mayo, que hemos mencionado.

Por otro lado, se denuncia el incumplimiento de los condicionantes impuestos en las declaraciones de impacto ambiental, a las que necesariamente han de someterse las explotaciones de mayor envergadura, con los consiguientes riesgos y perjuicios que estos hechos generan para las poblaciones colindantes con las mismas.

1.1.2.1. Actividades que carecen de las correspondientes licencias

Deben mencionarse aquellas explotaciones ganaderas que se encuentran ubicadas en el interior de los cascos urbanos de localidades de cierta importancia y que obligan a una intervención decidida por parte de las Administraciones públicas afectadas para solucionar el problema: así, en el expediente **Q/2280/04**, el reclamante hacía alusión al estado de insalubridad y malestar, que provoca a un número considerable de vecinos la existencia de varias explotaciones porcinas pertenecientes a un mismo propietario en las localidades de Santa María de Riaza y de Ayllón, en la provincia de Segovia.

Se informó por la Consejería de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Ayllón que existían tres explotaciones ganaderas en dicho municipio que son objeto de la presente queja:

- Una está ubicada en el polígono nº 4 de Santa María de Riaza.

PROCURADOR DEL COMÚN

- Otra se encuentra localizada en la Calle Dña. María de Garay, nº 10 (siendo más conocida en el lugar como Carretera de Francos) en el núcleo urbano de Ayllón.

- Por último, la tercera se encuentra en el polígono 2 de Ayllón en suelo no urbanizable.

La primera de ellas situada en la localidad de Santa María de Riaza tiene licencia de obra mayor y actividad otorgada el 28 de mayo de 1997 para 420 cerdas reproductoras de acuerdo con el informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Segovia de 18 de enero de 1996. Posteriormente, por Decreto de la Alcaldía de 4 de marzo de 1999, se acuerda otorgar licencia municipal de apertura, tras las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 23 de octubre de 1996 y 23 de enero de 1997. En principio, por tanto, esta explotación ganadera cuenta con las licencias ambientales oportunas, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones que, en su día, se impusieron a esta explotación porcina para su funcionamiento, y cuya inspección corresponde al Ayuntamiento de Ayllón de conformidad con el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

El problema se encuentra, por tanto, en las otras dos explotaciones porcinas sitas en terrenos de la localidad de Ayllón, las cuales carecen de las licencias oportunas: así, la ubicada en la Carretera de Francos no tiene licencia de actividad, aunque consta la existencia de una licencia de obra en el año 1968. La otra explotación situada en el de Ayllón y, muy próxima también a la localidad de Santa María de Riaza, tampoco tiene ninguna licencia ambiental.

Analizando, en primer lugar, la explotación ganadera ubicada en el casco urbano de Ayllón (en la carretera de Francos), hemos de decir que tiene una capacidad para 1137 animales, es decir, 136'44 UGM. En este caso, su legalización no sería posible, por lo que el titular de la explotación planteó al Ayuntamiento su clausura y el traslado de estas instalaciones a otra explotación de ganado porcino. Para que fuese posible, sería preciso, de conformidad con el informe de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Segovia de 25 de junio de 2004, someter a las nuevas instalaciones a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y/o autorización ambiental. Además, desde el punto de vista urbanístico, sería necesaria la modificación de la normativa urbanística actualmente vigente ya que el art. 8.9.1 de las Normas Subsidiarias Municipales vigentes del municipio de Ayllón, aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo de Segovia de 16 de junio de 2000, no permiten el establecimiento de este tipo de explotaciones porcinas con esta capacidad en las localidades de este municipio "al no estar localizadas a más de 500 m. de la población y no estar contemplado en la ordenanza el uso de explotación ganadera como uso característico o complementario".

PROCURADOR DEL COMÚN

Por ello, se inició un procedimiento a instancia del titular de la explotación ganadera para modificar esta normativa, en el sentido de permitir en una franja de 1000 a 2000 metros de distancia a los núcleos urbanos explotaciones con una carga ganadera máxima de 144 UGM, y, excepcionalmente, de 266 UGM cuando el exceso provenga de la clausura de una explotación ganadera del mismo titular o de un familiar de primer grado en el casco urbano. Así, comenzaron estos trámites con los informes previos favorables de la Diputación Provincial de Segovia, de la Comisión Territorial de Urbanismo, de la Comisión de Prevención Ambiental de Segovia y del Arquitecto Municipal. Tras ello, en sesión plenaria ordinaria de 7 de octubre de 2004 se acuerda la aprobación inicial de esta modificación por mayoría simple de la Corporación. Sin embargo, dicha tramitación se paralizó ya que dicho acuerdo exigía mayoría absoluta.

En conclusión, con la normativa vigente, la explotación ganadera situada en la carretera de Francos sería ilegal, al no contar con las licencias ambientales preceptivas, e ilegalizable en su ubicación actual.

Por último, con respecto a la explotación ganadera situada en el polígono 2 de la localidad de Santa María de Riaza, nos indica el Ayuntamiento de Ayllón que esta actividad no tiene licencia de actividad, aunque sí de obras desde el año 1974, sin que conste ninguna actuación administrativa respecto a ella en las informaciones remitidas desde las Administraciones autonómicas y locales.

Para poder delimitar la actuación de las Administraciones públicas, sería preciso que, en primer lugar, se efectuase una inspección por parte de los técnicos competentes de la Consejería de Medio Ambiente para comprobar el estado de las instalaciones de la explotación porcina ubicada en la Carretera de Francos. Igualmente, al ser el municipio de Ayllón menor de 20.000 habitantes y dada su escasez de medios, sería aconsejable que se extendiese dicha inspección a la explotación porcina situada en el polígono 2 de la localidad de Santa María de Riaza, determinando sus características productivas, instalaciones y número de cabezas de ganado, para, en un momento posterior, actuar la Administración competente, bien sea la autonómica o la municipal.

Igualmente, debemos indicar que estas dos explotaciones porcinas se encuentran ejerciendo la actividad sin las pertinentes licencias, por lo que procede aplicar el art. 74 de la Ley de Prevención Ambiental que tipifica como infracción: "Ejercer la actividad o llevar a cabo una modificación sustancial de la misma sin la preceptiva autorización o licencia ambiental...", pudiéndose calificar ésta como muy grave o grave, dependiendo de que se hubiera producido, o no, un daño o deterioro grave para el medio ambiente, o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas. Sin embargo, sería precisa la previa inspección de éstas para delimitar la Administración competente para actuar la potestad sancionadora.

Con respecto a la legalización de la explotación ganadera ubicada en la Carretera de Francos, debería procederse a su inmediata clausura en su capacidad actual de conformidad con el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. Sin embargo, de conformidad con la Ley 5/2005, de 24 de mayo, que hemos visto anteriormente, cabría su legalización en la ubicación actual con una reducción considerable del número de cabezas de ganado. Por ello, el Alcalde de Ayllón debería requerir al titular de esta explotación ganadera, para que legalice esta actividad en un determinado plazo con el límite máximo marcado en la Ley 5/2005, y, en el caso de que no lo haga, debería proceder a su clausura. Igualmente, debemos recordar que, en el caso de que se pretendiese trasladar la capacidad productiva actual de la explotación porcina ubicada en la Carretera de Francos a otra explotación ubicada en las afueras, sería precisa la modificación de la normativa urbanística tal como se intentó en su momento. Se trata de una iniciativa que correspondería a la Administración municipal en el ejercicio de las potestades discrecionales que el ordenamiento jurídico le confiere y sobre la que esta Institución no debe pronunciarse. Para este último caso, se encuentran las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias establecidas por la Orden AYG/36/2005, de 20 de enero, en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio.

Por ello, esta Procuraduría formuló las siguientes resoluciones a las Administraciones públicas implicadas:

Ayuntamiento de Ayllón:

“Que por parte del Ayuntamiento de Ayllón se colabore con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en la inspección de las explotaciones porcinas ubicadas en la Carretera de Francos de Ayllón y en el polígono 2 de la localidad de Santa María de Ríaza para comprobar el funcionamiento de sus instalaciones, de conformidad con lo que establece el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Que, si, tras la inspección ambiental, la explotación porcina ubicada en el polígono 2 de Santa María de Ríaza requiriese licencia ambiental, se proceda a incoar el pertinente expediente sancionador como consecuencia del ejercicio de dicha actividad sin las licencias oportunas de conformidad con los arts. 74 y 81 de la Ley 11/2003.

Que por parte del Ayuntamiento de Ayllón se proceda a requerir al titular de ambas explotaciones porcinas su regularización, de conformidad con lo establecido en el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental.

Que, en el caso de proceder a su regularización de conformidad con la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de Establecimiento de un Régimen Excepcional y Transitorio para las

PROCURADOR DEL COMÚN

Explotaciones Ganaderas en Castilla y León, se tenga en cuenta el límite de UGM establecido en dicha norma.

Que, en el caso de que no sea posible su regularización, se proceda a su clausura de conformidad con lo establecido en el art. 68 b) de la Ley de Prevención Ambiental.

Que, en el caso de que se trasladen las explotaciones porcinas fuera del casco urbano de las localidades de Ayllón y de Santa María de Riaza, se colabore para que el titular de las mismas pueda acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones establecidas en la Orden AYG/36/2005, de 20 de enero, en el caso de que así éste lo solicite”.

A la Consejería de Medio Ambiente se remitió resolución en el siguiente sentido:

- Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se llevasen a cabo las inspecciones pertinentes de las explotaciones porcinas ubicadas en la Carretera de Francos de la localidad de Ayllón y en el polígono 2 de la localidad de Santa María de Riaza, para comprobar el funcionamiento de sus instalaciones, de conformidad con lo que establece el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.*
- Que se procediera a la incoación del pertinente expediente sancionador al titular de la explotación porcina ubicada en la Carretera de Francos en la localidad de Ayllón como consecuencia del ejercicio sin licencia de la correspondiente actividad.*
- Que, si, tras la inspección ambiental, la explotación porcina ubicada en el polígono 2 de Santa María de Riaza requiriese autorización ambiental y/o evaluación de impacto ambiental, se incoase el pertinente expediente sancionador como consecuencia del ejercicio de dicha actividad sin las licencias oportunas de acuerdo con los arts. 74 y 81 de la Ley 11/2003.*
- Que se colabore con los órganos competentes del Ayuntamiento de Ayllón.*

El Ayuntamiento de Ayllón contestó que se había iniciado la inspección de las explotaciones ganaderas mencionadas en colaboración con la Junta de Castilla y León y, que una vez realizada, *“estamos a la espera de recibir el resultado de la misma para proceder según sus indicaciones, de lo cual iremos informándole oportunamente”*. La Consejería de Medio Ambiente en la fecha de cierre de este informe no ha contestado.

Otro de los problemas que se trasladan a esta Procuraduría son las molestias causadas a los vecinos por corrales domésticos ubicados en pequeñas localidades de nuestra Comunidad. Estas explotaciones no suponen molestia por su capacidad, sino por las deficientes condiciones higiénico-sanitarias en que se encuentran. Así sucede en el expediente

PROCURADOR DEL COMÚN

Q/1615/03 que hace referencia a los perjuicios que está causando una pequeña cuadra de cerdos y gallinas en una localidad leonesa perteneciente al municipio de Fabero.

Así, según el reclamante, desde hace unos diez años se ha denunciado ante el Ayuntamiento la presencia de estos animales y la acumulación de abono, siendo un foco de malos olores e insectos que molestan a los vecinos. Sin embargo, la Administración municipal solamente daba traslado de estas denuncias al Servicio Veterinario de la Junta.

En el informe solicitado al Ayuntamiento de Fabero, se constata que la mencionada cuadra no cuenta con licencia de actividad, obra ni apertura, si bien se entiende que no las precisa, puesto que no se trata de una explotación ganadera, sino de un corral doméstico: se trata de una explotación de tres cerdos de cebo destinados a ser sacrificados en la matanza domiciliaria. Sin embargo, según los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública, el problema fundamental era la acumulación del abono generado que se almacenaba en un establo situado junto al domicilio de los denunciantes para ser utilizado, en la medida que las necesidades lo requirieran, como abono orgánico para cultivo de productos de huerta. En dicho establo, se encontraba también un asno y unas gallinas.

Es cierto, por tanto, que nos encontramos ante un corral doméstico, pero esto no supone que el Ayuntamiento deba inhibirse en este tema entendiéndolo que es un asunto privado entre particulares. Debe, por tanto, requerir, de conformidad con la Ley de Bases para el Régimen Local, el cumplimiento de determinadas medidas correctoras para garantizar la salud pública. Dicha competencia es municipal y, en el caso de que no dispusiera de los medios adecuados, puede acudir al auxilio de los técnicos competentes de la Diputación Provincial de León, o de la Mancomunidad a la que pertenezca, si así se acordase en sus Estatutos, al igual que de los Agentes de la autoridad, si lo estimase conveniente.

Además, debe requerir al titular para que lleve a cabo la comunicación ambiental preceptiva para los corrales domésticos de acuerdo con el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental en relación con su Anexo V.

A la vista de lo expuesto, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Fabero:

“Que se requiera por parte del Ayuntamiento de Fabero al titular del corral doméstico (...) para que lleve a cabo la comunicación ambiental prevista en el art. 58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, por tratarse de una actividad legalizable.

Que se lleve a cabo la inspección de dicho corral doméstico (...) para garantizar que éste cumple las condiciones higiénico-sanitarias preceptivas y las medidas correctoras

que se señalaron por este Ayuntamiento en los años 2000 y 2003 en los informes de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública(...).

Que se acuerde la incoación de expediente sancionador contra el titular del corral doméstico como consecuencia de la falta de comunicación ambiental cuya inexistencia constituye una infracción leve prevista en el art. 74.4 a) de la Ley 11/2003 mencionada”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mencionado.

1.1.2.2. Incumplimiento de los condicionantes de las licencias ambientales

En primer lugar, hemos de referirnos a los graves perjuicios que causan a los vecinos el incumplimiento de los condicionantes existentes en las licencias ambientales de explotaciones ganaderas intensivas y de gran capacidad. En estos casos, los daños y molestias pueden ser considerables al entorno medioambiental. A título de ejemplo, cabe mencionar el expediente **Q/2181/04** referido a una explotación porcina ubicada en una localidad salmantina de Santa María de Sando.

De conformidad con los informes remitidos desde el Ayuntamiento, las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente y la Confederación Hidrográfica del Duero, esta explotación comenzó su funcionamiento mediante licencia otorgada por el Pleno de la Corporación en junio de 1982, sin embargo, posteriormente, dicha explotación dejó de funcionar en fecha indeterminada.

En 1998, con nuevo propietario, la explotación volvió a funcionar a pesar de que todavía no tenía las licencias administrativas pertinentes, lo que dio lugar a que el Ayuntamiento incoara un procedimiento sancionador por dicho motivo.

Además, en octubre de 1998, se efectúa un análisis de las aguas por los Servicios de Farmacia de la Zona Básica de Salud de Vitigudino en el que consta el resultado positivo en caracteres microbiológicos fecales y, este mismo año, el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Salamanca informa que *“las filtraciones de la explotación podrían afectar a las aguas subterráneas”*, por lo que *“independientemente de que las aguas subterráneas de las captaciones no están debidamente protegidas al estar situadas en el cauce por donde discurren las aguas de lluvia, se informa desfavorablemente la proximidad de la explotación, salvo en el caso en que un estudio hidrogeológico demostrara la no afectación de las aguas de estas captaciones por la filtración de los residuos de la explotación.”*

A pesar de estos informes, por Resolución de 29 de enero de 1999, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, se informa favorablemente a los solos efectos ambientales, con el voto unánime de los representantes de la Ponencia Técnica de

PROCURADOR DEL COMÚN

Evaluación de Impacto Ambiental. El proyecto evaluado consistía en la construcción de una nave e instalación de elementos auxiliares con un total de 566 m² para llevar a cabo la ampliación de una explotación porcina de cebo de 820 cerdos ibéricos en régimen intensivo en dicho municipio y se liga a una serie de condiciones. Entre las más destacadas se encuentran:

1.- Se precisa una superficie estimativa para el vertido controlado de purines de 70 Has, debiendo presentar anualmente un plan de seguimiento del vertido de los purines procedentes de la explotación porcina.

2.- Debe contar con empresas autorizadas del sector para la recogida selectiva de los productos de desecho utilizados en los tratamientos veterinarios.

3.- La capacidad de almacenamiento de los purines debe ser la de producción de tres meses de purines y debe ser como mínimo de 430 m³, repartidos en una fosa ya existente de 184 m³ y una nueva de 246 construida en hormigón armado.

4.- La fosa de destrucción o eliminación de cadáveres deberá ser impermeable y estanca, y la explotación contará con un Libro de Registro de Salidas de las cubas.

No se efectuó un estudio hidrogeológico, a pesar de haber sido solicitado por el Ayuntamiento de Santa María de Sando en comunicación de 16 de abril de 1999, y a pesar del informe anteriormente mencionado del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Salamanca.

Tras estos trámites, por acuerdo del Ayuntamiento de fecha 21 de julio de 1999, se acuerda otorgar la licencia de actividad a la explotación porcina "Valle del Encinal", con las condiciones que ha impuesto la Resolución de la Declaración de Impacto Ambiental favorable. Sin embargo, en dicha licencia se establece que "No podrá iniciar la actividad hasta que se conceda por esta Corporación la correspondiente Licencia de Apertura a que se refiere el art. 16 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

Más tarde, en el año 2000, se comprueban diversas deficiencias en el funcionamiento de la explotación porcina. Así, en el informe de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca de 11 de abril de 2000, se especifican dos incumplimientos que se consideran especialmente graves:

- 1) No posesión de licencia de apertura.
- 2) No realización de la segunda fosa de purines.

En junio de 2000, se denuncia al Ayuntamiento el incumplimiento del punto noveno de las condiciones establecidas en la Evaluación de Impacto Ambiental y, concretamente, el vertido de purines a menos de mil metros, razón por la cual el Servicio Territorial de Medio

PROCURADOR DEL COMÚN

Ambiente de Salamanca incoa expediente sancionador e impone una multa de 100.000 ptas. y el cumplimiento de las condiciones ambientales impuestas en la licencia de actividad. Posteriormente, el imputado recurrió en alzada a la Dirección General de Calidad Ambiental dicho expediente sancionador, siendo resuelto de forma estimatoria y favorable al sancionado.

Igualmente, se denuncia la existencia de una fosa de enterramiento de animales en enero de 2001, entendiendo el Ayuntamiento que sería precisa la solicitud de licencia de actividad, al entender que varía de manera considerable la actividad porcina que se estaba ejerciendo. Sin embargo, no se tiene noticia de ningún trámite administrativo al respecto.

Más adelante, en el año 2003, se incoó otro expediente sancionador, por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca que finalizó con una multa de 3.000 € y la suspensión de la actividad hasta la obtención de las licencias preceptivas. Dicha sanción fue también recurrida a la Dirección General de Calidad Ambiental, estando a la espera de su resolución a fecha de informe.

Por último, la Consejería de Agricultura y Ganadería nos informa que, en febrero de 2005, se volvió a efectuar una inspección veterinaria en la que se detectaron las deficientes condiciones higiénico-sanitarias de la explotación y de la fosa de enterramiento existente sin que a fecha de informe se haya incoado todavía expediente sancionador por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca. El Ayuntamiento de Santa María de Sando nos traslada la comunicación recibida por el titular de la explotación de acogerse a la Ley 5/2005, de 24 de mayo, por la que se regula un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas de Castilla y León, al objeto de obtener la correspondiente licencia ambiental, sin que todavía haya efectuado la solicitud pertinente.

Tras la exposición de los hechos, debemos examinar las posibles irregularidades puestas de manifiesto en el citado expediente. Así, esta Procuraduría entiende, al igual que el Ayuntamiento, que nos encontramos ante una nueva explotación porcina, puesto que la antigua ya no funcionaba, por lo que, realmente se trataría de la ampliación que consta en la Declaración de Evaluación de Impacto Ambiental.

Igualmente, se observa el inicio de un expediente sancionador por el Ayuntamiento, el cual no ha concluido ni con la imposición de una sanción ni con el archivo de actuaciones.

Asimismo, a lo largo del procedimiento, se constata la existencia de informes periciales contradictorios previos a la evaluación de impacto ambiental favorable; sin embargo, esta Procuraduría carece de conocimientos periciales suficientes precisos para poder hacer un enjuiciamiento previo de idoneidad.

Sin embargo, éste es un debate nominal ya que lo relevante es, a juicio de esta Procuraduría, el examen y estudio de las licencias ambientales de esta explotación. En principio,

ésta tiene licencia de actividad otorgada por el Ayuntamiento de Santa María de Sando desde julio del año 1999, pero con las condiciones que imponía la Declaración de Impacto Ambiental favorable formulada por la Consejería de Medio Ambiente. Entre estas condiciones, se encontraba, tal como vimos, la necesidad de construir fosas de almacenamiento de purines – una ya existente de 184 metros y otra de 246 en hormigón armado- y de destrucción y eliminación de cadáveres. Sin embargo, de acuerdo con el informe de la Guardería Fluvial, sólo existía una fosa de almacén de purines *“de unos 11 m. de largo por 4’5 de anchura”*, y, de acuerdo con la inspección de la Unidad Veterinaria de febrero de este año, las condiciones higiénico-sanitarias de la fosa de enterramiento eran deficientes. Además, en el año 2000, la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Salamanca estimaba que no se había realizado la segunda fosa de purines.

Pero, además, no se ha otorgado la licencia de apertura por parte del Ayuntamiento de Santa María de Sando. En efecto, dicha licencia suponía en la anterior Ley de Actividades Clasificadas el instrumento normativo para comprobar que las condiciones establecidas en la licencia de actividad se habían cumplido efectivamente, y era una actividad de comprobación de las instalaciones de conformidad con los informes sanitarios y ambientales que requiera la autoridad municipal. Con la actual Ley de Prevención Ambiental, se sigue denominando en su art. 33 licencia de apertura, exigiendo que se levante *“acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas”* (art. 36).

Por todas estas razones, al no haberse construido la segunda fosa de purines y de conformidad con el informe de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca de 2000, se podría valorar, a juicio de esta Procuraduría, la suspensión del ejercicio de esta actividad hasta la construcción de estas instalaciones, de acuerdo con el art. 66 de la Ley de Prevención Ambiental.

Además, la normativa urbanística aplicable al municipio de Santa María de Sando está constituida por las Normas Subsidiarias de ámbito provincial que fueron aprobadas por Orden de 4 de julio de 1989 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En lo que respecta a las explotaciones ganaderas de uso industrial, se establece que para el asentamiento de esta granja, se tendrá en cuenta las condiciones del terreno, *“a fin de evitar la contaminación de aguas superficiales o de las capas freáticas que han de servir de abastecimiento a núcleos de población”*.

De esta situación es consciente el Ayuntamiento que, en comunicación remitida al titular de la explotación de julio de 2005, le notifica que *“el Ayuntamiento considera insostenible por más tiempo el mantenimiento de tal situación de ilegalidad, por lo que se le requiere para que adopte alguna de las siguientes medidas:*

PROCURADOR DEL COMÚN

Solicitar de nuevo las preceptivas Licencias Ambiental y de Apertura, conforme a la citada Ley 11/2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Acogerse al régimen excepcional y transitorio establecido por la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de Establecimiento de un Régimen Excepcional y Transitorio para las Explotaciones Ganaderas en Castilla y León, cumpliendo en todo caso los límites establecidos en su artículo 4 y las condiciones mínimas señaladas en su artículo 6.

Clausurar las instalaciones”.

El titular opta por la regularización de conformidad con la Ley 5/2005. Sin embargo, esta explotación porcina debería reducir la capacidad a los límites cuantitativos que establece esta Ley para el sector porcino: 20 UGM en porcino en explotaciones en el casco urbano y 100 metros colindantes y 60 UGM en porcino en zonas exteriores, de acuerdo con la tabla de equivalencias del Anexo I de esta Ley.

Como medidas adicional de control, esta Procuraduría considera que el Ayuntamiento de Santa María de Sando debe solicitar al Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca el análisis del agua de los sondeos que se encuentran a 200 m. de la explotación porcina, y que sirven para asegurar la calidad del abastecimiento de agua potable a los habitantes del municipio, cuya competencia corresponde al municipio de conformidad con la Ley de Bases para el Régimen Local. Además, la Consejería de Agricultura y Ganadería debe proceder a la inspección de sus instalaciones para comprobar si se ha adecuado a las condiciones que establece el RD 324/2000, de 3 de marzo, que regula las normas básicas sobre ordenación de las explotaciones porcinas, y al plazo transitorio que señala de adaptación de las explotaciones anteriores a la entrada en vigor de la norma reglamentaria señalada.

En base a todas estas consideraciones, se acordaron las siguientes resoluciones a las Administraciones públicas implicadas:

Ayuntamiento de Santa María de Sando:

“1. Que por parte del Ayuntamiento de Santa María de Sando, de conformidad con el art. 66 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se proceda a la suspensión del ejercicio de actividad de la explotación porcina, por encontrarse en funcionamiento sin la pertinente licencia de apertura, y al incumplir las condiciones de la licencia de actividad otorgada en julio de 1999 hasta que se proceda a su regularización de acuerdo con los informes de Agricultura y Ganadería de febrero de 2005, y de Medio Ambiente del año 2000 del Ayuntamiento de Santa María de Sando, que entendió que la situación es insostenible en comunicación de julio de 2005.

2. Que, en el caso de proceder a su regularización de conformidad con la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de Establecimiento de un Régimen Excepcional y Transitorio para las Explotaciones Ganaderas en Castilla y León, se tenga en cuenta el límite de UGM de cabezas de ganado porcino máximo que pueda haber en esa explotación porcina.

3. Que no se conceda licencia de apertura de conformidad con la Evaluación de Impacto Ambiental favorable emitida por Resolución de 29 de enero de 1999, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca hasta que no se construya la fosa de purines demandada y se levante acta de comprobación de conformidad con la Ley de Prevención Ambiental.

4. Que se solicite al órgano competente del Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca los medios técnicos precisos para analizar el agua potable de los sondeos que se encuentran a 200 metros de la explotación porcina objeto de la presente queja.

5. Que se colabore con los órganos competentes de las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León para subsanar las posibles deficiencias de esta explotación porcina...”

Consejería de Agricultura y Ganadería:

“1. Que por parte del órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería, tras una nueva inspección de los Servicios Veterinarios Oficiales si se estimase procedente, se proceda a incoar expediente sancionador a la explotación porcina en el municipio de Santa María de Sando por presunta vulneración de la normativa en materia de sanidad animal de conformidad con el informe de inspección de febrero de 2005 que determinaba las deficientes condiciones higiénico-sanitarias de la explotación ganadera y de la fosa de enterramiento.

2. Que por parte del órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería se proceda a comprobar si la explotación porcina mencionada se ha adecuado a las condiciones que establece el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, que regula las normas básicas sobre ordenación de las explotaciones porcinas.

3. Que se colabore con los órganos competentes de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y con el Ayuntamiento de Santa María de Sando para subsanar las posibles deficiencias de esta explotación porcina...”

Consejería de Medio Ambiente:

“1. Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente en su caso y de forma subsidiaria, de conformidad con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención

Ambiental de Castilla y León, se proceda a la suspensión del ejercicio de actividad de la explotación porcina, por encontrarse en funcionamiento sin la pertinente licencia de apertura, y por incumplir las condiciones de la licencia de actividad otorgada en julio de 1999 hasta que se proceda a su regularización de acuerdo con los informes de Agricultura y Ganadería de febrero de 2005, de Medio Ambiente del año 2000 de Salamanca y del propio Ayuntamiento de Santa María de Sando, que entendió que la situación era insostenible en comunicación de julio de 2005.

2. Que por la Dirección General de Calidad Ambiental se resuelva el recurso de alzada interpuesto por D.XXX contra la sanción impuesta en el Expte. 15-PA-AC-SA/03 por Resolución de 2 de diciembre de 2003 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca.

3. Que se colabore con los órganos competentes de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y con el Ayuntamiento de Santa María de Sando para subsanar las posibles deficiencias de esta explotación porcina...”

Ninguna de las Administraciones públicas implicadas ha contestado a las resoluciones efectuadas.

Otras quejas se refieren a la disconformidad con la ubicación de las explotaciones ganaderas, a pesar de contar con todas las licencias municipales. Así, cabe mencionar los expedientes **Q/1518/03** y **Q/1876/03** que hacían referencia a las condiciones presuntamente deficientes de una granja de conejos en la localidad de Meneses de Campos (Palencia).

El problema era la existencia desde el año 1996 de una explotación cunícola en el casco urbano de este municipio que estaba causando molestias y perjuicios a los vecinos colindantes a esta explotación con la aparición de humedades y roedores en sus viviendas.

Para ello, se solicitó información al Ayuntamiento de Meneses de Campos y a la Consejería de Medio Ambiente. De la documentación remitida, se constata que cuenta con todas las licencias ambientales preceptivas para el ejercicio de la actividad (la primera en el año 1996 y la segunda en el año 2002 a la vista de la ampliación efectuada). Sin embargo, la cuestión surge ante la inexistencia de licencias urbanísticas para la realización de las obras precisas para la ampliación de la explotación, y si ésta es posible en el interior del casco urbano desde el punto de vista urbanístico.

El municipio de Meneses de Campos no tiene en la actualidad una figura de planeamiento urbanístico propia, por lo que es preciso acudir a las Normas Subsidiarias de ámbito Provincial aprobadas con fecha 23 de junio de 1992. Sin embargo, acudiendo a la normativa en materia de actividades clasificadas en su momento y a la actual legislación de

prevención ambiental, parece deducirse que únicamente pueden estar dentro de los cascos urbanos los denominados corrales domésticos, que son, de conformidad con lo establecido en el Anexo V de la Ley de Prevención Ambiental, aquellas *“instalaciones pecuarias que no superen 1 UGM, de acuerdo con la tabla del Anexo I del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, o como máximo 15 animales o 20 con crías, para cualquier tipo de ganado excepto el vacuno y el equino que se admitirán 2 UGM, que se obtendrían de la suma de todos los animales”*. En este caso, esta explotación cunícola es intensiva, sin que pueda considerarse en absoluto corral doméstico.

En este caso, efectivamente, sería preciso que se inspeccionase esta explotación por parte del Ayuntamiento en virtud de las competencias que le otorga el art. 61 de la Ley de Prevención Ambiental, pudiendo requerir la colaboración de la Diputación Provincial de Palencia, de conformidad con el art. 36 de la Ley de Bases del Régimen Local. En el caso de que se observase alguna irregularidad, se debería requerir al titular de la explotación para que cumpla las condiciones ambientales de la licencia pudiendo llegar a incoar, en su caso, expediente sancionador.

Con respecto a las licencias en sí, al contrario de lo que informa el Ayuntamiento de Meneses de Campos, esta Procuraduría entiende que no se debió conceder esta licencia de actividad y de apertura a la explotación cunícola, al entender que no cabe su otorgamiento en el interior de un casco urbano, de acuerdo con las normas subsidiarias de ámbito provincial de Palencia. Por lo tanto, sería preciso que el Ayuntamiento de Meneses de Campos procediese a la revisión de oficio de las licencias municipales otorgadas, de acuerdo con la normativa urbanística vigente, dada la imposibilidad de su consideración como corral doméstico. Sin embargo, mientras dicha revisión de oficio no se produjere, dicha explotación puede seguir funcionando de conformidad con el art. 56 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Además, debemos tener en cuenta la existencia de una normativa específica como es el RD 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen las normas de ordenación de explotaciones cunícolas, y que establece en su Disposición Transitoria un plazo de 18 meses desde su entrada en vigor para que las explotaciones que se encuentren ya en funcionamiento, como la descrita, se adapten a la normativa de condiciones higiénico-sanitarias, condiciones relativas a las construcciones e instalaciones y condiciones de ubicación que establece este reglamento. Igualmente, hemos de mencionar la existencia de las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias establecidas por la Orden AYG/36/2005, de 20 de enero, que servirían para el traslado de estas instalaciones fuera del casco urbano.

En consecuencia, se formuló esta resolución al Ayuntamiento de Meneses de Campos:

“Que por el Ayuntamiento de Meneses de Campos se revisen de oficio las licencias de actividad y apertura otorgadas en los años 1996 y 2001 a la explotación cunícola mencionada, por resultar contrarias a las normas subsidiarias de ámbito provincial de Palencia.

Que, en el caso de que se traslade la explotación cunícola fuera del casco urbano de la localidad de Meneses de Campos, se colabore ... para su adaptación al Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen las normas de ordenación de explotaciones cunícolas, pudiendo, así, el titular de esta explotación acceder a las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones a que se refiere la Orden AYG/36/2005, de 20 de enero, en aplicación del Reglamento 1257/1999 y el Real Decreto 613/2001, de 8 de junio...”

El Ayuntamiento de Meneses de Campos rechazó esta resolución, entendiendo que las licencias habían sido otorgadas conforme a la normativa vigente en cada momento, aunque, en el caso de que el titular quisiese trasladar las instalaciones fuera del casco urbano, el municipio colaboraría en el ámbito de sus competencias y en la medida de sus posibilidades.

1.1.3. Explotaciones mineras

En el presente apartado, mencionaremos las quejas sobre el funcionamiento de las explotaciones mineras. Estas reclamaciones se referían tanto a los daños que causan a las propiedades colindantes y al entorno medioambiental las actividades extractivas a cielo abierto por incumplimiento de la normativa ambiental, como a la falta de restauración de los terrenos tras la finalización de las actividades mineras.

Uno de los problemas que más impacto tiene es la situación de la minería a cielo abierto en el municipio de Villablino, ya que el valle leonés de Laciana ha sido declarado por la UNESCO Reserva Natural de la Biosfera. Sobre este asunto, se han presentado dos quejas, **Q/1021/04** y **Q/1022/04**, en los que el reclamante muestra su disconformidad con la situación jurídica y medioambiental de las explotaciones a cielo abierto “Feixolín” y “Fonfría”.

Nos centraremos en el primer expediente (**Q/1021/04**) referido a la explotación denominada “Feixolín”. Se comprueba en el mismo que la empresa Minero Siderúrgica de Ponferrada, S.A. es titular de la concesión minera “Nueva Teresa”, habiendo sido autorizados los planes de explotación y restauración con fecha 10 de diciembre de 1986.

Posteriormente, en el año 1993, se autorizó por la Comisión Provincial de Urbanismo de León el uso excepcional del suelo no urbanizable no protegido, sin que dicha autorización afectase al suelo no urbanizable calificado como de especial protección forestal. Después, se procedió a aprobar definitivamente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de

PROCURADOR DEL COMÚN

Villablino por dicha Comisión el 30 de marzo de 1995, que implicaba el cambio de calificación, pasando a ser el suelo no urbanizable de especial protección forestal a suelo no urbanizable sin protección. Igualmente, en el año 1994, se autorizó la ocupación de 90 Has. de los Montes de Utilidad Pública nº 278 (31'6 Has.) y 271 (58'4 Has.) con destino a la explotación a cielo abierto de carbón, y, en el año 1995, se autorizó la ocupación para instalaciones mineras en el paraje de "El Carbachal".

En la documentación que aporta el reclamante, se encuentra un documento clave: sobre una serie de expedientes relativos a esta explotación de carbón a cielo abierto, la Secretaría del Ayuntamiento certifica que *"no consta la existencia de solicitudes de licencia de obra, actividad y apertura concernientes a cada uno de los expedientes"*. En definitiva, según este certificado, el conjunto de la explotación a cielo abierto "Feixolín" carece de las licencias ambientales preceptivas.

Igualmente, la propia Consejería de Medio Ambiente informa que determinadas ocupaciones temporales no pueden ser legalizadas por ser contrarias al Decreto 108/1990, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Oso Pardo. Además, por Decreto de la Alcaldía de 24 de febrero de 2004, se acordó declarar no legalizable, la actividad promovida por la mercantil Minero Siderúrgica de Ponferrada, S.A., consistente en *«explotación de minería a cielo abierto, con sus infraestructuras, instalaciones y actividades accesorias y complementarias, vinculadas a la misma», ubicadas en el paraje "El Feixolín", en suelo clasificado como rústico, únicamente en la superficie definida de 545.700 m²»*.

A pesar de los antecedentes expuestos, no se llevó a cabo ninguna actuación ni por la Administración municipal, ni por la Administración autonómica, por lo que por parte de uno de los autores de la queja, se recurrió al orden jurisdiccional contencioso-administrativo (Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de León y Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León) ante la inactividad de las Administraciones públicas.

Para poder analizar esta cuestión, debemos partir del hecho de que el asunto se encuentra pendiente de resolución judicial. En efecto, el art. 12.2 de la Ley reguladora del Procurador del Común determina la posibilidad de "suspender su actuación si se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia o recurso ante los Tribunales". Pero la propia normativa establece más adelante la posibilidad de estudiar la generalidad de la problemática expuesta: "Ello no impedirá, no obstante, la investigación sobre la problemática general que, en su caso, se derive de la queja planteada". En este caso, dada la gravedad del asunto, se ha considerado realizar un estudio general de la problemática de la explotación a cielo abierto "Feixolín".

PROCURADOR DEL COMÚN

Debemos partir, por tanto, de la presunción de veracidad de los actos administrativos y de que, tal como afirma el art. 56 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”. Por lo tanto, esta Procuraduría entiende que el Ayuntamiento de Villablino debe ejecutar el Decreto de la Alcaldía de regularización de actividad sin licencia ambiental de fecha 24 de febrero de 2004 que hemos mencionado anteriormente.

Además, debemos tener en cuenta también lo establecido en el art. 94 de la Ley 30/92 que establece que “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los arts. 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior”. Por ello, se entiende que el hecho de que el asunto se encuentre pendiente de resolución judicial no impide a las Administraciones públicas el ejercicio de sus potestades.

Es preciso, también, que en aquellas actuaciones que se hayan ejecutado sin licencias se proceda por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente a incoar el oportuno expediente sancionador, de conformidad con los arts. 74 y 81 de la Ley de Prevención Ambiental, con independencia de los expedientes sancionadores por infracción de la legislación de montes (ocupación sin autorización) y de espacios naturales (incumplimiento del Plan de Recuperación del Oso Pardo), y respetando el principio de *non bis in idem* establecido en el art. 133 de la Ley 30/1992.

Asimismo, para finalizar este expediente debemos mencionar el hecho de que la Comisión Europea ha decidido enviar un apercibimiento final por escrito (dictamen motivado) para garantizar la observancia de la normativa medioambiental de la Unión Europea como consecuencia de varios proyectos de minas a cielo abierto en el valle de Laciana, tal como se indica en escrito de 22 de marzo de 2005 remitido a esta Procuraduría desde la Comisión Europea. En el caso de que la Comisión no obtenga respuestas satisfactorias, esta podría elevar dichos casos al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En efecto, esta zona ha sido declarada por España zona de protección con arreglo a la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE sobre hábitats. La Comisión considera que las autoridades españolas no han procedido a una evaluación correcta de los proyectos según lo dispuesto por la Directiva sobre hábitats y por la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. Según la Comisión, las autoridades españolas no han demostrado que no existan alternativas a los proyectos y no se han adoptado medidas para compensar los daños ecológicos que causan.

El art. 228 del Tratado faculta a la Comisión para actuar contra los Estados miembros que no acaten las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas mediante una advertencia por escrito (carta de requerimiento) y posteriormente una segunda y última advertencia por escrito (dictamen motivado). Este artículo autoriza incluso a la Comisión a solicitar al Tribunal la imposición de una sanción económica al Estado miembro en cuestión. Por lo tanto, en este caso, es preciso que por parte de las Administraciones públicas implicadas (Ayuntamiento de Villablino y Consejería de Medio Ambiente) se tenga en cuenta este procedimiento incoado por la Comisión Europea al Reino de España por un presunto incumplimiento de las Directivas medioambientales.

En conclusión, se procedió a formular la siguiente resolución a las Administraciones públicas implicadas:

Ayuntamiento de Villablino:

«Que por parte del Ayuntamiento de Villablino se lleven a cabo las inspecciones oportunas junto con los técnicos de la Administración autonómica para delimitar en la explotación a cielo abierto “Feixolín” la parte no regularizable de la regularizable, de conformidad con las actuaciones administrativas ya efectuadas por las Administraciones Públicas.

Que por parte del Ayuntamiento de Villablino se ejecute el Decreto de la Alcaldía de regularización de actividad sin licencia ambiental de fecha 24 de febrero de 2004 en sus propios términos, de acuerdo con el principio de ejecutividad de los actos administrativos de conformidad con los arts. 56 y 94 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Que se colabore con la Administración autonómica y estatal en el ejercicio de sus competencias para el cumplimiento de la legalidad vigente en las explotaciones de carbón a cielo abierto, intentando compatibilizar éstas con el necesario respeto al medio ambiente que establecen la Directiva sobre hábitats y la relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente».

Consejería de Medio Ambiente:

«Que se realice una inspección conjunta por parte de los técnicos de la Consejerías de Medio Ambiente y los del Ayuntamiento de Villablino para delimitar en la explotación a cielo abierto ‘Feixolín’ la parte no regularizable de la regularizable, de conformidad con las actuaciones administrativas ya efectuadas por las Administraciones Públicas.

PROCURADOR DEL COMÚN

Que por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente se tomen las medidas pertinentes para restaurar la legalidad vigente en la explotación a cielo abierto 'Feixolin' con la incoación, en su caso, del oportuno expediente sancionador, respetando el principio de non bis in idem que se establece en el art. 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Que se colabore con la Administración municipal y estatal en el ejercicio de sus competencias para el cumplimiento de la legalidad vigente en las explotaciones de carbón a cielo abierto, intentando compatibilizar éstas con el necesario respeto al medio ambiente que establecen la Directiva sobre hábitats y la relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente».

La Consejería de Medio Ambiente aceptó nuestras indicaciones; sin embargo, el Ayuntamiento de Villablino no contestó en ningún momento a nuestra resolución. Recientemente, hemos tenido noticias a través de los medios de comunicación del cumplimiento del contenido material de nuestras indicaciones por la Administración municipal tras las actuaciones de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las quejas presentadas en esta Procuraduría no sólo se refieren explotaciones de carbón a cielo abierto, también a explotaciones pizarreras y de áridos. A título de ejemplo, analizaremos el expediente **Q/1377/03** relativo a las extracciones de pizarra a cielo abierto en los municipios de Sobrado y Oencia (León). Estas explotaciones están afectando el ecosistema del río Selmo, creando escombreras de dimensiones desproporcionadas que están obstruyendo el curso de los arroyos. Asimismo, se ha producido la tala indiscriminada de bosques de haya, robles, tejos milenarios, pinos y brezos, afectando a Montes de Utilidad Pública y a Montes de libre disposición de ambos municipios.

Se solicitó información a las Consejerías de Medio Ambiente y de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, a la Confederación Hidrográfica del Norte y al Ayuntamientos de Oencia. A la vista de la misma, se comprueba que estas explotaciones pizarreras cuentan con los permisos pertinentes del órgano competente de la Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo, como recursos mineros conforme a la Ley de Minas.

De acuerdo con el informe de la Confederación Hidrográfica del Norte, desde el año 1999 se han incoado diversos expedientes sancionadores por infracción de la legislación de dominio público hidráulico a diversas empresas pizarreras en este paraje, con obligación accesoria de retirada de depósitos que ha dado lugar a imposición de multas coercitivas.

Tras las denuncias de los vecinos afectados, se procedió por parte de la Dirección General de Energía y Minas a realizar visita de inspección técnica. En el acta se constata que

PROCURADOR DEL COMÚN

«efectivamente en el fondo del valle se ha generado una balsa de agua que han cuantificado con una capacidad aproximada de 150 m³, al parecer, la causa ha sido por deslizamiento de una escombrera como consecuencia de las lluvias.

A pesar de la generación imprevista de la balsa, los Técnicos de la Sección Comarcal del Bierzo, han estudiado las consecuencias que pudiera tener la generación de la balsa y han determinado lo siguiente:

El agua en la balsa no está totalmente estancada y se está filtrando a través del escombro.

El escombro está actuando como filtro de las aguas vertidas de la explotación, impidiendo que los finos generados en la explotación se viertan aguas abajo del arroyo "Rebollo".

Esta balsa se puede utilizar, en caso necesario, como aprovisionamiento de agua de los equipos de extinción de incendios, en caso de que se produjera un incendio en la zona».

A la vista de lo expuesto, se acordó que desde la Sección Comarcal de Minas del Bierzo se hiciese un seguimiento y control de esta explotación.

Sin embargo, ni el Ayuntamiento de Oencia nos informa sobre las licencias municipales de que disponen, ni la Consejería de Medio Ambiente nos indica las condiciones medioambientales que se hayan podido imponer a través del procedimiento que sea pertinente, bien como actividad clasificada en su momento, bien a través de un procedimiento de declaración de impacto ambiental con intervención en todo caso de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de León.

En consecuencia, estas Administraciones públicas deben proceder a su inspección de acuerdo con el art. 61 de la Ley de Prevención Ambiental y proceder, tras requerimiento, a la suspensión de las actividades si así lo estimasen conveniente (arts. 64 y 66 de la Ley 11/2003) de acuerdo con razones técnicas que no corresponde a esta Institución enjuiciar. Igualmente, la Sección Comarcal de Minas del Bierzo debe comprobar que se han efectuado los trabajos oportunos al objeto de estabilizar la balsa, evitar el rebose de aguas, recuperar la vegetación afectada y consolidar el escombro de manera que no se puedan producir nuevos deslizamientos.

Por último, en lo que respecta a la normativa vigente de Aguas y a la falta de ejecución de la obligación de retirada de los depósitos vertidos por algunas empresas pizarreras en el río Selmo, cabe decir que este asunto escapa de las competencias de esta Institución, al ser la Confederación Hidrográfica del Norte un organismo dependiente de la Administración del

PROCURADOR DEL COMÚN

Estado (Ministerio de Medio Ambiente), por lo que remitimos todas estas cuestiones al Defensor del Pueblo, al ser éste el comisionado competente para su fiscalización.

A la vista de estas razones, se procedió a formular las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente:

“Que, de conformidad con las condiciones que establece el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se lleve a cabo una inspección por parte del personal competente de la Consejería de Medio Ambiente para comprobar si las explotaciones pizarreras mencionadas cumplen las condiciones que en su día se otorgaron en la licencia ambiental

Que, en el caso de que se produjera algún incumplimiento y de conformidad con las condiciones que establece el art. 64 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León por parte de la Consejería de Medio Ambiente, se requiera a las empresas afectadas para que tomen las medidas pertinentes para el cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.

Que se colabore, en el marco de sus competencias, con el Ayuntamiento de Oencia, la Confederación Hidrográfica del Norte y la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León en la adopción de las medidas necesarias para evitar posibles vertidos al río Selmo como consecuencia de la actividad de las explotaciones pizarreras”.

Consejería de Economía y Empleo:

“Que se tomen las medidas pertinentes por parte de la Consejería de Economía y Empleo para comprobar que el titular de la explotación adoptó las medidas requeridas en el informe de la Dirección General de Energía y Minas de 27 de agosto de 2003 mencionado.

Que en su momento se debió haber remitido la denuncia formulada por la Asociación de Vecinos ‘Río Selmo’ al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León y al Ayuntamiento de Oencia para que adoptasen las medidas que fueran procedentes en el ámbito de sus competencias.

Que se colabore, en el marco de sus competencias, con el Ayuntamiento de Oencia, la Confederación Hidrográfica del Norte y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en la adopción de las medidas necesarias para evitar posibles vertidos al río Selmo como consecuencia de la actividad de las explotaciones pizarreras”.

Ayuntamiento de Oencia:

“Que, de conformidad con el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se lleve a cabo una inspección por parte del personal competente de la Consejería de Medio Ambiente para comprobar si las explotaciones pizarreras ubicadas de su municipio cumplen las condiciones que en su día se otorgaron en la licencia ambiental.

Que, de conformidad con las condiciones que establece el art. 64 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León por parte de la Consejería de Medio Ambiente, se requiera a las empresas afectadas para que tomen las medidas pertinentes para el cumplimiento de la legislación ambiental aplicable, sin perjuicio del procedimiento sancionador que, en su caso, se pudiera incoar.

Que se colabore, en el marco de sus competencias, con la Confederación Hidrográfica del Norte y las Consejerías de Economía y Empleo y de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en la adopción de las medidas necesarias para evitar posibles vertidos al río Selmo como consecuencia de la actividad de las explotaciones pizarreras”.

La Administración autonómica a través de los órganos afectados –Consejerías de Economía y Empleo y de Medio Ambiente- contestó indicando que aceptaba esta resolución y que había procedido a reforzar los controles de legalidad sobre el funcionamiento de estas explotaciones de pizarra a cielo abierto. En cambio, el Ayuntamiento de Oencia declinó hacer uso de sus competencias al no disponer de los medios materiales y personales suficientes.

1.1.4. Actividades industriales

Numerosas son las actividades industriales que son susceptibles de causar molestias a los ciudadanos. A título de ejemplo, mencionaremos el expediente **Q/1138/04** que hace referencia a las molestias que estaba ocasionando a los vecinos el funcionamiento del matadero de Santa Marta de Tormes (Salamanca).

Se solicitó información a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, a la Confederación Hidrográfica del Duero y al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes. A la vista de la misma, se comprueba que dicho matadero tiene licencia de actividad y apertura otorgada por Resolución de 30 de enero de 1969 al amparo del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961. Asimismo, en el año 1987, se presentó en el Ayuntamiento un proyecto de reforma y adaptación de este matadero para el que se obtuvo licencia de actividad.

Posteriormente, se inspeccionaron dichas instalaciones con carácter previo al otorgamiento de la pertinente licencia de apertura, observando el Arquitecto municipal una serie de deficiencias en el funcionamiento de dicha industria, y acordándose por la Comisión de

PROCURADOR DEL COMÚN

Gobierno de 13 de febrero de 1992 otorgar a la empresa promotora un plazo de seis meses para que llevase a cabo una serie de medidas correctoras.

Asimismo, se efectúan inspecciones a partir del año 2000 por parte de técnicos de las Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Ganadería. Así, del informe del Laboratorio Regional de Medio Ambiente de 17 de abril de 2001, se extraen las siguientes conclusiones:

1.- Es urgente la gestión rápida del aceite mineral usado dada la cantidad existente y el tiempo de almacenamiento que ya supera los 6 meses (Ley 10/1998, de Residuos). Una vez resuelta la gestión por empresa autorizada se deberá realizar la inmediata inscripción en el Registro de Pequeños Productores.

2.- Se deberá clarificar cuanto antes el uso y utilización del Digestor actual introduciendo las mejoras proyectadas y las que sean necesarias para efectuar un tratamiento correcto a los residuos y así conseguir las correspondientes autorizaciones de funcionamiento por parte de la Administración.

3.- Se deberá buscar una ubicación más adecuada para la eliminación del estiércol y los lodos de la depuradora, con los permisos y autorización de la Administración.

Por ello, en julio de 2001, se acuerda la inscripción de esta empresa en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Asimismo, en los años 2001, 2002 y 2003 se aprecian irregularidades subsanables por parte de la Inspección de la Consejería de Agricultura y Ganadería que fueron comunicadas a la empresa.

Igualmente, la Confederación Hidrográfica del Duero nos informa de la existencia de una autorización de vertido de marzo de 1994, aunque se efectúa a la red de saneamiento municipal, correspondiendo, tras el RD 606/2003, de 23 de mayo, las competencias de vigilancia y control al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes.

A la vista de lo expuesto, se comprueba que esta empresa posee desde el año 1969 licencia de actividad como matadero, y que también se otorgó en el año 1991 licencia de actividad para la reforma propuesta por la empresa promotora, pero que carece de licencia de apertura al no constar en la documentación remitida el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas por el Ayuntamiento para su funcionamiento.

Por lo tanto, dada la inexistencia de licencia de apertura y, de conformidad con el art. 61 de la Ley 11/2003 de Prevención Ambiental, sería preciso que por parte del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes –Administración competente para el otorgamiento de la licencia de apertura- se lleve a cabo una inspección para acreditar el cumplimiento de estas medidas correctoras; asimismo, debe producirse una inspección por parte de la Consejería de Medio

PROCURADOR DEL COMÚN

Ambiente tanto para investigar las denuncias como para acreditar el cumplimiento de las medidas correctoras que determinó el Laboratorio Regional de Medio Ambiente: cambiar el digestor y búsqueda de nueva ubicación de los lodos de la depuradora y de la eliminación del estiércol.

Ambas Administraciones públicas deben requerir al titular del matadero para que cumplan las medidas correctoras que determinaron en el ámbito de sus respectivas competencias. De esta forma, con el cumplimiento de dichas medidas, la entidad mercantil podría obtener la licencia de apertura preceptiva para su funcionamiento de acuerdo con los arts. 33 y ss. de la Ley de Prevención Ambiental. En el caso de que no la obtuviese, podría el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes –órgano competente en la materia por tratarse de un matadero que por su capacidad de producción requiere licencia ambiental- suspender su actividad, si así lo considerase conveniente de acuerdo con el art. 66 de la Ley de Prevención Ambiental.

Igualmente, podría el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes, de persistir los problemas denunciados, incoar el correspondiente expediente sancionador. La calificación de la infracción debe efectuarse a lo largo de la tramitación del mismo.

En lo que respecta a la actuación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, en su informe nos dice que se detectaron en los años 2001, 2002 y 2003 una serie de irregularidades subsanables en las inspecciones practicadas. Es preciso que éstas inspecciones continúen teniendo lugar con el fin de evitar cualquier presunta irregularidad relativa a la legislación en materia de industrias agrarias.

Asimismo, es preciso que el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes vigile los vertidos que se puedan producir a la red de saneamiento municipal para evitar los malos olores que denuncia el autor de la queja en su escrito.

Por último, hemos de decir que, de acuerdo con la legislación urbanística vigente en la actualidad en el municipio de Santa Marta de Tormes -Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo de Salamanca de 19 de mayo de 1987- los terrenos ocupados por el matadero son suelo urbano con uso industrial singular. Por lo tanto, la actividad que se realiza allí es perfectamente legalizable desde el punto de vista urbanístico.

Sin embargo, también hemos tenido conocimiento de la revisión del planeamiento general que se está llevando a cabo en este municipio, para adaptarse a lo prescrito en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Debe ser en este proceso donde podría estudiarse el traslado de la industria a las afueras del municipio: de esta forma, podría conseguirse *“una ubicación más adecuada para la eliminación del estiércol y los lodos de la depuradora, con los permisos y autorización de la Administración”*, tal como manifiesta el

PROCURADOR DEL COMÚN

informe del Laboratorio Regional de Medio Ambiente. Pero ésta es una decisión que entra dentro del ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración pública, entendida ésta como una facultad de la Administración de decidir entre varias opciones igualmente justas, y que no corresponde enjuiciar a esta Procuraduría.

En consecuencia, se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes:

“Que por parte del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes se compruebe si se cumplieron por parte de la empresa XXX. las medidas requeridas por la Comisión de Gobierno con fecha 13 de febrero de 1992, con carácter previo a la obtención de la licencia de apertura.

Que, en el caso de que no se hubiesen llevado a cabo se vuelva a requerir el cumplimiento de las medidas precisas para la obtención de la licencia de apertura de acuerdo con el art. 66 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Que, en el caso de que no se hubiesen llevado a cabo las medidas requeridas, se acuerde la incoación y tramitación de un expediente sancionador al amparo de lo establecido en el art. 74 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Que se vigilen e inspeccionen los presuntos vertidos que se lleven a cabo a la red municipal (...) de acuerdo con el informe emitido por la Confederación Hidrográfica del Duero.

Que se colabore con los propietarios de la empresa XXX. y con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en la búsqueda de una ubicación más adecuada para la eliminación del estiércol y los lodos de la depuradora, con los permisos y autorización de la Administración, tal y como manifiesta el informe del Laboratorio Regional de Medio Ambiente de 17 de abril de 2001.

Que por parte del Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes se valore durante la tramitación de la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana la posibilidad de estudiar un nuevo emplazamiento para las instalaciones de la empresa XXX con el acuerdo de las partes implicadas y que se colabore para la obtención de las ayudas que puedan recibirse de acuerdo con la legislación vigente”.

Consejería de Medio Ambiente:

“Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se lleve a cabo una nueva inspección para comprobar si se han cumplido por parte de la empresa XXX las medidas requeridas por el Laboratorio Regional de Medio Ambiente de julio de 2001.

Que, en el caso de que no se hubiesen llevado a cabo las medidas requeridas, se comunique este hecho al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes para que adopte las medidas correspondientes al amparo de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Que se colabore con el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes (...) en el cumplimiento de las medidas requeridas a la empresa XXX”.

La Consejería de Medio Ambiente contestó aceptando esta resolución y comprometiéndose a colaborar con la Administración municipal. En cambio, el Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes no contestó a esta resolución.

1.1.5. Vertederos

Mientras culmina la construcción de los Centros de Tratamiento de Residuos provinciales, –cuyo escollo más importante ha sido el de la provincia de Salamanca ubicado en Gomecello y que ha motivado la aprobación de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, por el que se declara este proyecto de interés regional para salvar la oposición municipal- siguen existiendo en esta Procuraduría quejas relativas a los vertederos irregulares existente en nuestra Comunidad Autónoma. Algunas de las quejas se refieren a la necesidad de sellar y restaurar aquellos vertederos que dieron servicio a algunas localidades o comarcas y que han dejado de tener sentido tras la aplicación de las medidas previstas en los distintos Planes Directores de Gestión de residuos. Otras, en cambio, ponen de manifiesto la aparición de vertidos de escombros procedentes de alguna obra en terrenos próximos a viviendas sin que las Administraciones públicas tomen ninguna medida para su erradicación.

A título de ejemplo, cabe mencionar el expediente **Q/1051/04** referente a la inactividad administrativa frente a la aparición de un vertedero incontrolado en el Barrio de las Llamas de la capital zamorana. Tras los informes recibidos del Ayuntamiento de Zamora y de la Consejería de Medio Ambiente, se comprueba que comenzaron a depositarse escombros, basuras, electrodomésticos y otro tipo de residuos urbanos en la parcela número 61 del polígono 51 en el municipio de Zamora. Según el reclamante, hasta la denuncia de estos hechos en los medios de comunicación, no acude la Patrulla Verde de la Policía Municipal en octubre de 2003, concediéndose posteriormente autorización municipal para el relleno de la finca.

PROCURADOR DEL COMÚN

Posteriormente, en abril del año 2004, se depositan nuevos escombros en esa finca, siendo los hechos denunciados en el mes de mayo de 2004 en el Registro del Ayuntamiento de Zamora. Asimismo, se celebra una sesión extraordinaria de la Comisión Informativa de Urbanismo y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Zamora en la que se debate sobre el relleno de la finca en el polígono 51, parcela 61 y sobre el vertido en la misma de restos de construcciones y electrodomésticos y sanitarios usados. Allí, se informa por el Presidente de dicha Comisión informativa que *“efectivamente existe una licencia municipal para el relleno sobre la finca..., que no existe constancia de que dicho relleno se haya realizado con escombros como se indica por el Concejal lo que no ampara la licencia concedida y que, una vez comprobado, se iniciarán, en su caso, los expedientes sancionadores correspondientes y se ordenará la retirada de dichos materiales.”*

A lo largo de los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2004, se vuelven a verter escombros en esta finca. Finalmente, según el informe de la Consejería de Medio Ambiente, se formula una denuncia por la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de Zamora el día 31 de agosto que tuvo entrada en el Registro del Servicio Territorial de Medio Ambiente el 6 de septiembre.

Tras esta denuncia, se realiza una visita de inspección el día 29 de septiembre de 2004 de los técnicos de la Sección de Protección Ambiental de ese Servicio Territorial en la que se comprueba que *“se ha realizado un relleno de prácticamente toda la parcela, estando formada la capa visible del relleno fundamentalmente de tierra con piedras, mortero seco de cemento, mortero de cal, restos de material cerámico, (tejas, ladrillos), yeso, flejes de plástico, terrazo, aluminio, PVC, tubo flexible de instalaciones eléctricas, adoquines y material pulverulento; asimismo, se observa que toda la parcela ha sido explanada muy recientemente, pues aún se aprecian las huellas de los neumáticos de una máquina de movimiento de tierras”*. Por ello, se acordó la incoación de un expediente sancionador por infracción administrativa tipificada como grave al titular de dicho terreno por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

En primer lugar, se acredita la existencia de un largo camino entre la primera denuncia que se formula en el Registro del Ayuntamiento de Zamora (abril de 2004) y la incoación del procedimiento sancionador (septiembre de 2004) como consecuencia de los hechos denunciados. Es preciso, por tanto a juicio de esta Procuraduría, que las Administraciones públicas actúen lo más rápido posible para evitar demoras, en este caso concreto, que hubiese continuado el vertido de escombros. Esto afecta fundamentalmente al Ayuntamiento de Zamora que, como todo municipio, tiene competencias en materia de recogida y tratamiento de residuos de conformidad con el art. 25.2 I) de la Ley 7/1985, de Bases para el Régimen Local. Además, este Ayuntamiento cuenta con servicios de Policía Local que debían

PROCURADOR DEL COMÚN

haber inspeccionado el lugar y haber procedido a la redacción del correspondiente informe y denuncia.

Esta Institución no acierta a comprender la inactividad de la Administración municipal, máxime teniendo en cuenta el informe del Ayuntamiento en el que se afirma que *“los vertidos proceden de obras”*, considerándose éstos de acuerdo con el art. 3 b) de la Ley de Residuos como residuos sólidos urbanos o municipales, y por lo tanto de su competencia. Además, también le correspondía inspeccionar la obra realizada y si se estaban cumpliendo las condiciones que, en su caso, se hubiesen impuesto en la licencia.

Analizando la cuestión general, debemos tener en cuenta la peculiar situación de este tipo de residuos en la ciudad de Zamora. En efecto, estos residuos, Código CER 170000, proceden en su mayoría de derribos de edificios o de rechazos de los materiales de construcción de las obras de nueva planta y pequeñas reformas en viviendas. Para su gestión, se aprobó la Resolución de 14 de junio de 2001, de la Secretaria General del Ministerio de Medio Ambiente, que dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001, por el que se aprobaba el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición 2001-2006.

En dicho Plan se establecía un sistema de financiación para que se produjera el tratamiento integrado de dichos residuos por parte de las Comunidades Autónomas, ya que la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos atribuye a las Comunidades Autónomas la planificación en la gestión de residuos y la autorización, la vigilancia y la inspección de aquellas actividades ligadas a la responsabilidad en la producción de los residuos, mientras que las entidades locales están obligadas al cumplimiento de dichas competencias en la planificación de estas infraestructuras. De esta forma, se lograría la recogida controlada y correcta gestión ambiental de al menos el 90% de los residuos de construcción y demolición (RCD's) en el año 2006.

En Castilla y León, todavía no se había aprobado el Plan Regional de Residuos de Construcción y Demolición, ni la normativa relativa a dichos residuos, por lo que se había incumplido la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León el día 30 de mayo de 2002 que instaba a que se emitiese *“la normativa oportuna para conseguir los objetivos del Plan Nacional de Residuos de la Construcción en el ámbito de la Comunidad Autónoma”*.

Por lo tanto, esta Procuraduría entiende que la Consejería de Medio Ambiente tiene que llevar a cabo las actuaciones precisas y necesarias para ejercer sus competencias de planificación y adecuación normativa respecto a la gestión de los residuos de construcción y demolición, y, así proceder a cumplir el mandato establecido en la Ley de Residuos y en el Plan

PROCURADOR DEL COMÚN

Nacional mencionado anteriormente. Igualmente, el Ayuntamiento de Zamora debe iniciar los trámites pertinentes para la instalación de un centro de tratamiento de residuos de construcción y demolición en la capital zamorana.

A la vista de lo expuesto, se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones públicas implicadas.

Ayuntamiento de Zamora:

“Que por parte del Ayuntamiento de Zamora se debían haber tomado las medidas pertinentes para evitar la acumulación de escombros en la parcela 61 del polígono 51 en su municipio, tras las primeras denuncias formuladas por escrito en abril de 2004 en el Registro de dicho Ayuntamiento.

Que por parte del Ayuntamiento de Zamora, a través de la Policía Local, se debían haber inspeccionado dichos vertidos y formulado la correspondiente denuncia al ser estos residuos de construcción competencia municipal de acuerdo con la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Que se colabore en el ámbito de sus competencias con la Junta de Castilla y León para que la gestión de los residuos de demolición y construcción procedentes del municipio de Zamora se efectúe de acuerdo con la normativa vigente, y para la construcción de las infraestructuras de tratamiento de residuos.”

Consejería de Medio Ambiente:

“Que se tomen las medidas pertinentes por parte de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de junio de 2001, con la aprobación del correspondiente Plan Regional de Residuos de Construcción y Demolición que cumpla los criterios establecidos en dicha normativa.

Que se tomen las medidas oportunas para el cumplimiento efectivo de la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León en sesión de 30 de mayo de 2002, como consecuencia de la Moción 104-III, relativa a política general en materia de recogida, depósito y tratamiento de residuos de construcción y demolición (RCD).

Que se tomen las medidas oportunas para el cumplimiento de la ejecución de infraestructura de tratamiento para la gestión de los residuos de demolición y construcción que debe estar finalizada para el año 2006.

Que se lleve a cabo la colaboración necesaria con el Ayuntamiento de Zamora, para que la gestión de los residuos de demolición y construcción se efectúe de acuerdo con la normativa vigente”.

Ninguna de las Administraciones públicas implicadas contestó a las resoluciones formuladas.

1.2. Calidad de las aguas

El agua es un factor clave para el desarrollo sostenible y para la reducción de la pobreza, tal y como se ha manifestado en numerosos convenios internacionales. En el presente apartado, analizaremos las quejas relativas a la actuación de las distintas Administraciones públicas respecto a la protección del dominio público hidráulico. El primer aspecto que debemos destacar, es la complejidad competencial existente en esta materia, derivada de la propia Constitución Española; así, corresponde a la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.22 CE, “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...”, siendo éste el caso de Castilla y León, en cuyo territorio confluyen distintas cuencas supraautonómicas: Ebro, Duero, Tago y Norte; la legislación básica en materia de aguas se encuentra en el RDLeg 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

En lo que respecta a las competencias autonómicas, el art. 32 determina como competencia exclusiva: “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Castilla y León”; también, cabe incluir la protección de las aguas y del dominio público hidráulico, dentro de la competencia de desarrollo normativo y de ejecución de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas”.

Además, debemos tener muy en cuenta la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía, incluida en la reforma estatutaria llevada a cabo por la LO 4/1999, de 8 de enero, dada la gran importancia que tiene la Cuenca del Duero en nuestro territorio (aproximadamente, el 98% del territorio de esta cuenca se encuentra en nuestra Comunidad Autónoma), y que determina que “la Comunidad Autónoma cooperará en los términos previstos en la legislación estatal y mediante los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión”. Esperemos que dicha Disposición Adicional se materialice de alguna forma para tener en cuenta este auténtico “hecho diferencial”, en el sentido que dispone el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de 29 de junio de 2004.

Por otro lado, debemos tener en cuenta las competencias municipales en la calidad de las aguas, ya que compete a los municipios, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, las competencias en la protección del medio ambiente, el suministro de agua a las poblaciones y el tratamiento de aguas residuales.

PROCURADOR DEL COMÚN

Las quejas presentadas se refieren tanto a las actuaciones de las Confederaciones Hidrográficas con competencias en nuestra Comunidad Autónoma (Duero, Tago, Norte y Ebro), dependientes del Ministerio de Medio Ambiente, como de la Consejería de Medio Ambiente y de los municipios.

A título de ejemplo, cabe mencionar el expediente **Q/1612/04** relativo a la presunta baja calidad de las aguas del río Boeza que afectaba a los vecinos de las localidades de Bembibre y San Miguel de las Dueñas en la provincia de León. Para su tramitación, se solicitó información a la Confederación Hidrográfica del Norte, a la Consejería de Medio Ambiente y a los Ayuntamientos de Bembibre y Congosto.

La queja se refería, en concreto, a una mortandad de peces (truchas y otras especies) que se produjo en el río Boeza el 3 de septiembre de 2003, que motivó una denuncia de la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil, que fue remitido a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León el 23 de septiembre. La causa probable de mortandad fue, tal como se desprende de la Contestación a la PE/0600393 en las Cortes de Castilla y León: "una bajada importante del Ph y del oxígeno disuelto, junto con el aumento considerable de la conductividad, motivado todo ello por las fuertes lluvias acaecidas que provocaron una avenida que arrastró y removió los sedimentos del cauce del río, formados por finos de carbón, lodos y metales pesados, acumulados a lo largo de los años por los vertidos que las empresas mineras generan". Sin embargo, no se acordó la incoación de ningún expediente sancionador al no conocerse la autoría de la infracción denunciada, aunque existen diversas explotaciones mineras en la zona. Igualmente, la Confederación Hidrográfica del Norte nos informa que ha habido denuncias y expedientes sancionadores imponiéndose dos multas como consecuencia de los vertidos del Ayuntamiento de Bembibre y del matadero de este municipio.

No obstante, en la contestación que nos facilita el organismo de cuenca, se afirma que *"el estado del río Boeza es preocupante, y la propia queja formulada es testimonio de ello"*.

Estas afirmaciones son corroboradas por los municipios afectados de Congosto y Bembibre. El Ayuntamiento de Congosto afirma que *"la mala calidad de las aguas del Río Boeza desde su nacimiento hasta su desembocadura en Ponferrada es de sobra conocida por todos los habitantes de las zonas por donde discurre dicho río, ya que a los vertidos urbanos sin depurar de los pueblos por donde pasa, se unen los industriales y los derivados de la actividad minera"*. El Ayuntamiento de Bembibre afirma que también conoce el problema, y reconoce que no es posible garantizar un mínimo caudal ecológico en dicho río aguas abajo de Bembibre *"que el único problema es la escasez de agua debido a la sequía que no da para cubrir un caudal mínimamente ecológico aguas abajo del municipio de Bembibre"*. Continúa el Ayuntamiento de Congosto indicando que *"por encontrarse al final del río, es el que más padece estos inconvenientes, y, en algunas ocasiones, coincidiendo con épocas de estiaje, hemos detectado"*

PROCURADOR DEL COMÚN

mortandad de peces y cambios de color de las aguas (barrosas y/o negruzcas)". Para solucionarlo, se está ejecutando "una nueva captación de agua desde el Embalse de Bárcena, con lo que se podrá suprimir de forma definitiva el posible riesgo de la captación existente cerca del Río Boeza".

Este problema se agrava en el municipio de Congosto, ya que el abastecimiento de agua potable *"se realiza a través de un pozo (por filtración) próximo a dicho río"*. En este mismo sentido, el reclamante nos facilita un informe de 24 de febrero de 2004 del farmacéutico titular de la Zona Básica de Salud de Bembibre que indica que *"en las épocas de invierno la captación de agua para el consumo proviene principalmente, de agua de fuentes y manantiales, pero, normalmente, a partir de Mayo, es el río Boeza, el que mayoritariamente, suministra agua mediante un sondeo a la población. Es en este momento cuando el agua aún siendo bacteriológicamente potable sus características organolépticas (turbidez, olor y sabor) no son las adecuadas"*. Además, el río Boeza desde su nacimiento hasta San Miguel de las Dueñas es el receptor de las aguas residuales sin depurar y prosigue el informe, *"estas circunstancias se agravan en época estival debido a que la Confederación Hidrográfica del Norte a la altura de Bembibre desvía agua hacia el Pantano de Bárcena, disminuyendo así el caudal del río y como consecuencia hay una concentración de sustancias nocivas"*, lo que provoca la elevada mortandad de especies piscícolas.

Para intentar paliar esta situación, se encuentra en proyecto la construcción de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (en adelante, EDAR) de Bembibre, proyecto coordinado por la Consejería de Medio Ambiente. Sin embargo, dicho proyecto, a juicio de los municipios afectados es insuficiente, ya que no sirve para depurar las aguas que procedan de explotaciones mineras situadas en la cuenca alta. Así, el Ayuntamiento de Bembibre afirma que *"además de insistir en la insuficiencia de la EDAR proyectada, tenemos constancia que los mayores vertidos provienen del río Tremor, aguas arriba del municipio de Bembibre"*, el Ayuntamiento de Congosto es más rotundo, ya que aunque reconoce que la EDAR de Bembibre *"va a significar un paso muy importante para lograr una mejor calidad de las aguas del Río Boeza"*, esto no va a ser *"una solución definitiva al problema, ya que aguas arriba de la localidad de Bembibre y aguas abajo se va a seguir vertiendo al río sin depurar"*. Por ello, este Ayuntamiento entiende que *"la solución definitiva pasa por la realización de un plan integral en todo el curso del río, incluyendo la instalación de una depuradora en la localidad de San Miguel de las Dueñas, perteneciente a este Municipio"*, ya que *"el resto de actuaciones puntuales conllevarán una mejora parcial de las condiciones ambientales del río, pero no supondrán una solución concluyente"*.

Es preciso tener en cuenta que la Ley 22/1997, de 8 de julio, declaró de interés general la realización de determinadas obras hidráulicas, entre las que se encuentra el

Saneamiento de los grandes núcleos de El Bierzo y Laciana. Así, *“las obras consistirán en la recogida y transporte de las aguas residuales de los grandes núcleos de El Bierzo y Laciana hasta los puntos de concentración que se diseñen para su tratamiento en las estaciones depuradoras correspondientes”*, afectando a una población de 160.000 habitantes y una extensión de 3.450 km². La Zona 3, la correspondiente al Bierzo Alto, *“corresponde a la cuenca del río Boeza y sus afluentes desde la cabecera hasta el embalse de Montearenas. La población saneada asciende a 23.800 habitantes, teniendo como localidades más importantes: Bembibre, Folgoso de la Ribera, Noceda del Bierzo, Albares de la Ribera, Matachana, San Román de Bembibre y Almázcara”*.

Igualmente, el Plan Hidrológico Nacional, establece en el listado de inversiones en las Cuencas del Norte de España la construcción de una presa en el río Boeza, y el acondicionamiento de los ríos Cúa, Burbia, Barriedos, Sil y Boeza en El Bierzo.

Sin embargo, de acuerdo con los informes recibidos, no se han ejecutado las obras necesarias. Es cierto que el Plan Hidrológico de la Cuenca del Norte aprobado por Orden de 13 de agosto de 1999 establece en su Disposición Transitoria que “en tanto se lleve a cabo la realización de las infraestructuras hidráulicas previstas en el presente plan, el organismo de cuenca podrá autorizar las siguientes excepciones al estricto cumplimiento de lo estipulado en el artículo 8:

b) En el sistema Sil Superior, para usos urbanos, industriales y agrarios actuales no será necesario respetar los caudales mínimos medioambientales en el río Boeza”.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir que la calidad de las aguas del río Boeza es muy preocupante, y que es preciso que las Administraciones públicas de manera urgente tomen las medidas pertinentes para garantizar el abastecimiento de agua potable y el saneamiento a los municipios ribereños, máxime en períodos de sequía como en el que nos encontramos, y evitar que durante el período estival las características organolépticas (turbidez, olor y sabor) no sean las más adecuadas e idóneas.

Para solucionar esta situación, esta Procuraduría se muestra conforme con lo informado por el Ayuntamiento de Congosto, y considera que es necesario ejecutar las obras de saneamiento que ya preveía la Ley 22/1997 y que no han sido ejecutadas. De esta forma, se lograría un tratamiento integral del río Boeza y sus afluentes y se lograría mejorar ostensiblemente el suministro de agua potable a todos los municipios del Alto Bierzo, especialmente a las localidades pertenecientes al municipio de Bembibre y Congosto.

Para ello, es preciso contar con el concurso de todas las Administraciones interesadas: Ministerio de Medio Ambiente a través de la Confederación Hidrográfica del Norte, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y Ayuntamientos afectados del Alto Bierzo,

PROCURADOR DEL COMÚN

para aprobar y financiar dicho proyecto de tratamiento integral del río Boeza, y cumplir los objetivos de saneamiento que ya preveía la Ley 22/1997.

Se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones implicadas:

Consejería de Medio Ambiente:

“Que se tomen las medidas pertinentes por parte de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 22/1997, de 8 de julio, por la que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas (...) en lo que concierne a la comarca del Alto Bierzo, con un tratamiento integral del río Boeza, para subsanar todas las deficiencias señaladas en los informes de la Confederación Hidrográfica del Norte y de los Ayuntamientos de Congosto y Bembibre.

Que dichas obras para el tratamiento integral del río Boeza se realicen lo antes posible dado el estado preocupante del mismo y el incumplimiento de los plazos señalados en la propia Ley 22/1997.

Que se lleve a cabo la colaboración necesaria con la Confederación Hidrográfica del Norte y los Ayuntamientos afectados en la realización de las obras de saneamiento y tratamiento integral del río Boeza con la firma, si procediere, del oportuno convenio de colaboración”.

Ayuntamientos de Bembibre y Congosto:

“Que se lleve a cabo la colaboración necesaria con la Confederación Hidrográfica del Norte y la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 22/1997, de 8 de julio, por la que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas (...) en lo que concierne a la comarca del Alto Bierzo, con un tratamiento integral del río Boeza, para subsanar todas las deficiencias señaladas en los informes de la Confederación Hidrográfica del Norte y de los Ayuntamientos de Congosto y Bembibre”.

Por último, cabe decir que la supervisión de las actuaciones de la Confederación Hidrográfica del Norte, escapa de las competencias de esta Institución, por lo que remitimos las mismas al Defensor del Pueblo, al ser éste el comisionado competente para su fiscalización.

Las Administraciones municipales aceptaron totalmente esta resolución, mientras que la Consejería de Medio Ambiente la aceptó parcialmente anunciando que la licitación de la EDAR de Bembibre se llevaría a cabo en el año 2006.

2. MEDIO NATURAL

En el presente apartado, se analizan las actuaciones en el área del Medio Natural por parte de las distintas Administraciones públicas. En éste ámbito corresponde a la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, la "Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuaria"; a nivel autonómico, el art. 34 del Estatuto de Autonomía, atribuye a la Comunidad de Castilla y León, las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de "protección del medio ambiente y de los ecosistemas" y en "montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos". Asimismo, de conformidad con el art. 32.9 del Estatuto de Autonomía, no debemos olvidar las competencias exclusivas que tiene, en materia de "pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas y protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades".

2.1. Protección forestal

2.1.1. Montes y terrenos forestales

En el presente epígrafe, se analizan las quejas que han presentado los ciudadanos relativas a 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.

Uno de los temas que se ha analizado ha sido el relacionado con la participación pública en los procedimientos de gestión de los Montes de Utilidad Pública. Así sucedió en el expediente **Q/1024/04** en el que se hacía alusión a la disconformidad con la tramitación administrativa de la incorporación del monte "El Urceo" propiedad del común de los vecinos de Terroso de Sanabria, al MUP nº 136 "El Escaldón", propiedad del Ayuntamiento de Cobreros. En efecto, de acuerdo con los informes de la Consejería de Medio Ambiente y del Ayuntamiento de Cobreros, la localidad de Terroso de Sanabria carece de personalidad jurídica y pertenece al municipio de Cobreros y el Pleno del Ayuntamiento de Cobreros de noviembre de 2001 adoptó el acuerdo de solicitar al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora la declaración de utilidad pública del monte "El Urceo".

Posteriormente, en agosto de 2002, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora comunicó al Ayuntamiento propietario que se procedería a agregar estos terrenos al MUP nº 136, iniciándose el procedimiento de inclusión. Así, de conformidad con el procedimiento establecido, en agosto de 2003 el Ayuntamiento remitió el certificado requerido y la clasificación de dicho monte como comunal. Más tarde, se efectuó el pertinente trámite de

PROCURADOR DEL COMÚN

audiencia a la Entidad local afectada -el Ayuntamiento de Cobreros- finalizando el procedimiento con la Orden MAM/51/2004, de 14 de enero, por la que se incluye este monte en el MUP mencionado.

Más tarde, uno de los vecinos de Terroso de Sanabria presentó en marzo un escrito por el que solicitó le sea notificada personalmente esta inclusión en el Catálogo de Utilidad Pública como interesado. Días después, otro de los vecinos interpuso un recurso de reposición frente a la Orden de la Consejería de Medio Ambiente mencionada, resolviendo mediante Orden de 20 de octubre de 2004, inadmisibilidad del mismo por extemporáneo. De igual manera, se pronunció la Dirección General del Medio Natural ante una petición de un nuevo trámite de audiencia.

Por lo tanto, es preciso analizar si se han cumplido los trámites procedimentales para la inclusión en el catálogo de utilidad pública del Monte "El Urceo". Este procedimiento se encuentra regulado en los arts. 26 y ss. del Reglamento de la Ley de Montes. Así, se indica que "El procedimiento para la declaración de utilidad pública se iniciará por el Servicio Forestal correspondiente, que, actuando de oficio o a instancia de parte, redactará una Memoria expresiva de las circunstancias que, de acuerdo con lo establecido en el art. anterior, justifiquen aquella declaración". Igualmente, se indica en el art. 27 que "previa audiencia de la entidad poseedora del monte, el Servicio Forestal remitirá el expediente a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, que formulará la propuesta de resolución que estime procedente".

El Reglamento de Montes sólo exigía audiencia de la entidad poseedora del monte; pero, en este caso, el problema es que el propietario del Monte "El Urceo" no es el Ayuntamiento de Cobreros, sino el común de los vecinos de Terroso, de conformidad con las inscripciones registrales, según consta en certificado expedido por la Secretaría del Ayuntamiento de 9 de agosto de 2002. Igualmente, el reclamante indica que dicho monte se encuentra inscrito en el Registro de la Propiedad de Puebla de Sanabria desde el año 1867 a favor del común de los vecinos de Terroso.

Por lo tanto, el defecto grave del que adolece este procedimiento de inclusión del Monte "El Urceo" en el catálogo de utilidad pública es la falta de audiencia a los propietarios interesados, en este caso, al común de los vecinos de Terroso. En efecto, el art. 27 del Reglamento de Montes, al mencionar a la entidad poseedora del monte, parece que se refiere al Ayuntamiento de Cobreros como entidad local representativa del núcleo de población de Terroso. Así lo entiende también la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, al otorgar al Ayuntamiento el pertinente trámite de audiencia.

El derecho al trámite de audiencia se encuentra reconocido implícitamente en el art. 24 CE, y explícitamente en el art. 105 c) que indica que "La Ley regulará...el procedimiento a

PROCURADOR DEL COMÚN

través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia al interesado". Este derecho se ha recogido ya en el art. 16 de la actual Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que establece en su apartado tercero lo siguiente: "La inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de los montes públicos a los que se refiere el art. 13 se hará de oficio o a instancias del titular, y se adoptará por acuerdo del órgano competente que determine cada Comunidad Autónoma, a propuesta de su respectivo órgano forestal, previa instrucción del correspondiente procedimiento en el que deberá ser oída la Administración titular y, en su caso, los titulares de dichos montes".

Este artículo aclara la necesidad del trámite de audiencia tanto de la Administración pública, como de los titulares de los montes. Sin embargo, esta Procuraduría entiende que, en el momento de la tramitación del expediente de inclusión en el catálogo de utilidad pública, aunque no había entrado en vigor la nueva Ley de Montes, debería haberse otorgado audiencia a los propietarios conforme a los principios constitucionales anteriormente aludidos, al ser el común de los vecinos de Terroso directamente interesado en este procedimiento como propietario del monte en cuestión.

Además, en este caso, se ha producido un presunto perjuicio a los poseedores del Monte mencionado, ya que se ha incrementado la participación en los beneficios del aprovechamiento de este monte a favor del Ayuntamiento de Cobreros (ha pasado de un 35% de beneficio líquido obtenido por la venta al 85% como Monte de Utilidad Pública que marca la normativa de montes).

Por lo tanto, la Consejería de Medio Ambiente debería incoar un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de la Orden MAM/51/2004, de 14 de enero, por la que se incluía el Monte "El Urceo" en el MUP nº 136 "El Escaldón" en el término municipal de Cobreros, por no haber facilitado el trámite de audiencia a los vecinos de la localidad de Terroso titulares del aprovechamiento de ese bien comunal.

Con respecto al Ayuntamiento de Cobreros, esta Procuraduría no observa, en principio, ninguna infracción al Ordenamiento jurídico, ya que, si bien en la solicitud de inclusión en el catálogo de utilidad pública pudo haber efectuado alguna consulta previa a los vecinos afectados, también es cierto que este Ayuntamiento es la Administración local representante de los intereses de los vecinos del núcleo de población de Terroso. Además, el responsable de la tramitación de este procedimiento es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por lo que es la Administración autonómica la responsable del cumplimiento del trámite de audiencia.

A la vista de lo expuesto, se efectuó la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

«1- Que por la Consejería de Medio Ambiente se incoe procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la Orden MAM/51/2004, sobre Declaración de Utilidad Pública e inclusión en el Monte “El Escaldón” nº 136 del Catálogo de Montes de UP de la Provincia de Zamora, del Monte “El Urceo” ZA-3085 del elenco, perteneciente al pueblo de Terroso, situado en el término municipal de Cobreros. Ello teniendo en cuenta que no se ha facilitado el trámite de audiencia al común de los vecinos de Terroso que son los poseedores de dicho monte, de conformidad con la inscripción registral y la certificación de la Secretaría del Ayuntamiento de Cobreros de nueve de agosto de dos mil dos.

2.- Que, en el caso de que se reinicie el procedimiento de inclusión en el catálogo de utilidad pública, se garantice el trámite de audiencia al común de los vecinos de Terroso, de conformidad con el art. 84 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, y tal como lo indica actualmente el art. 16.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes».

La Consejería de Medio Ambiente respondió rechazando esta resolución y entendiendo que se había cumplido el trámite de audiencia con la participación de los vecinos de Terroso de Sanabria.

También se han registrado quejas respecto al mantenimiento y cuidado de los montes que están integrados en el entorno de las áreas urbanas. Así, sucedió en el expediente **Q/1530/04** referente al deficiente mantenimiento de las distintas infraestructuras en el Parque de la Candamia y del MUP nº 112 bis en el municipio de León.

Se solicitó información al Ayuntamiento de León y a la Consejería de Medio Ambiente. En este expediente, se observan dos partes jurídicamente diferenciadas: una relativa al Monte de Utilidad Pública nº 112 bis y otra referida al parque público.

En lo referente a las obras de infraestructura realizadas en el MUP nº 112 bis perteneciente al Ayuntamiento de León, debemos partir de una doble competencia tanto municipal, como autonómica. En principio, en el año 1992, se realizaron una serie de obras de mejora, cuyo marco legal se encuentra en el convenio suscrito entre el Ayuntamiento de León y la Consejería de Medio Ambiente cuyo objeto era *“la realización de las acciones, obras y trabajos de adecuación al uso público del Monte nº 112 bis de los de Utilidad Pública, en el paraje denominado ‘La Candamia’, de la pertenencia del Ayuntamiento de León, con la finalidad de proporcionar a la población, lugares de descanso, recreo y esparcimiento, de un modo compatible con la conservación de la naturaleza”*.

Este convenio recogía el compromiso de la Consejería de cofinanciar con el Ayuntamiento las obras ejecutadas, pero en la Cláusula Quinta del citado convenio se establecía

PROCURADOR DEL COMÚN

que *“La conservación de las instalaciones ejecutadas en el marco de este Convenio y la gestión del uso público en la Zona Natural de Esparcimiento son de competencia municipal y se financiarán con cargo a los presupuestos del Ayuntamiento”*. Por ello, en un escrito facilitado por el reclamante, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, entendía que estas actuaciones de conservación deben realizarlas el Ayuntamiento de dicha capital.

De conformidad con lo expuesto en el escrito de queja, se han producido una serie de destrozos por los actos vandálicos y por las diversas inclemencias meteorológicas que se observan a lo largo de los caminos trazados por la ladera del Monte de Utilidad Pública: papeleras rotas, bancos arrancados, pintadas en la puerta de acceso, corrimiento de tierras que impiden el acceso al paraje “La Fuente del Oro” y rotura de los obstáculos que impedían a los vehículos de cuatro ruedas el acceso al Monte. El Ayuntamiento de León afirma que desconocía la existencia de este convenio, pero esta ignorancia no exime de su cumplimiento, como se deduce del resto del informe al afirmar que se procedería *“a la limpieza y reparación del entorno, dentro de las posibilidades presupuestarias del presente ejercicio económico.”*

Esta Procuraduría es plenamente consciente de las limitaciones presupuestarias de cualquier Administración municipal y de que no le compete determinar las obras a las que debe imputarse el capítulo de inversiones; sin embargo, se debe impulsar, en el marco del ejercicio presupuestario y buscando la colaboración de otras administraciones públicas, la reparación y conservación de las obras realizadas en este paraje natural de la capital leonesa, máxime cuando previamente se había hecho una inversión para su adecuación y mejora como zona de ocio y esparcimiento de los leoneses. Esta inversión es perfectamente compatible con la necesidad de aplicar la potestad sancionadora por parte de la Administración municipal en el caso de que se observe a alguna persona que lleve a cabo actos vandálicos contra el mobiliario urbano (bancos, papeleras, etc.).

En lo que respecta a la zona de esparcimiento, comprobamos, en primer lugar, que no existe irregularidad alguna en lo que respecta a la situación del lago del Parque de La Candamia, puesto que se produce la limpieza anual de sus aguas en el mes de agosto para evitar su eutrofización, por lo que sí existe el adecuado mantenimiento de dicha infraestructura municipal.

El Ayuntamiento de León nos informa con respecto a la alimentación de los patos que se encuentran en dicho lago que éstos son alimentados con una periodicidad de dos o tres días a la semana, según sea la afluencia de aves que se acercan a la zona, pero que, durante el verano, se les alimenta todos los días incluido el fin de semana.

No corresponde, por supuesto, a esta Procuraduría determinar los días en que estos animales deben ser alimentados, ya que esto corresponde al personal competente de este

PROCURADOR DEL COMÚN

Ayuntamiento; si bien no se acierta a comprender los motivos por los que existe una diferente periodicidad en su alimentación según sea verano o invierno. Por ello, se considera que estos animales deberían ser alimentados y atendidos durante el resto del año como se hace en la época estival, para evitar situaciones como las expuestas en el asunto objeto de esta queja.

Por último, esta Procuraduría quiere entrar en la consideración de dicho espacio periurbano como Zona Natural de Esparcimiento. En efecto, dicha figura aparece respondiendo a la filosofía de facilitar el contacto con la naturaleza a un usuario particular, esto es, al habitante de un núcleo de población urbano. Esta figura aparece recogida en el art. 44.2 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, dentro del grupo de Zonas Naturales de Interés Especial. De acuerdo con el Plan Forestal de Castilla y León, aprobado por Decreto 55/2002, de 11 de abril, para proceder a la declaración de una Zona Natural de Esparcimiento, es necesario que concurran una serie de requisitos:

- Ser un espacio en que, a pesar de la presencia humana o de elementos artificiales, siguen dominando los elementos naturales, de forma que el área no pierda su carácter natural.
- Estar sometido a algún régimen de protección específico.
- Tener facilidad de acceso desde los grandes núcleos urbanos.
- Poseer una “infraestructura natural” suficiente para satisfacer necesidades de descanso, recreo y esparcimiento de un modo compatible con la conservación de la naturaleza, y ser un elemento disuasorio que evite una gran afluencia de visitantes a otros espacios naturales más frágiles.

En dicho Plan Forestal, se citan como antecedentes de estas zonas, el Parque de Fuentes Blancas en Burgos, el Monte El Viejo en Palencia, el Bosque de Valorio y Tres Árboles en Zamora, el Pinar de Antequera en Valladolid, y también el de La Candamia en León. La declaración de dichos Espacios Naturales corresponde a la Administración autonómica, habiéndose iniciado los trámites de declaración como Zonas Naturales de Esparcimiento, de las del Monte El Viejo, Monte Valonsadero y el Pinar de Antequera, mediante órdenes de la Consejería de Medio Ambiente.

Esta Institución entiende que resultaría conveniente que por parte del Ayuntamiento de León se impulsaran los trámites para que la Consejería de Medio Ambiente declarase tanto La Candamia, como el Monte de San Isidro, como Zonas Naturales de Esparcimiento. En el caso de La Candamia, podría igualmente contarse con la colaboración de algún otro municipio próximo, el Ayuntamiento de Villaquilambre. De esta forma, se lograría una plena protección de dicho paraje natural para un mejor disfrute de todos los ciudadanos.

PROCURADOR DEL COMÚN

En base a lo expuesto, se formulo resolución al Ayuntamiento de León en el siguiente sentido:

1.- Que por parte del Ayuntamiento de León se tomen las medidas pertinentes para la restauración del mobiliario urbano y la conservación de las instalaciones a lo largo del Monte de Utilidad Pública nº 112 bis perteneciente a su municipio de conformidad con lo establecido en la Cláusula Quinta del Convenio suscrito en 1992 entre el Ayuntamiento y la Consejería de Medio Ambiente.

2.- Que la atención dispensada a los animales en la época estival se haga extensiva al resto de las estaciones del año.

3.- Que se colabore por el Ayuntamiento de León para que pueda procederse por parte de la Administración autonómica a la declaración de La Candamia como Zona Natural de Esparcimiento, tal como se prevé en el Plan Forestal aprobado por Decreto 55/2001, de 11 de octubre.

El Ayuntamiento de León no contestó esta resolución.

2.1.2. Incendios forestales

Los incendios forestales siguen siendo una de las lacras que devastan con excesiva frecuencia el medio ambiente de nuestra Comunidad Autónoma, fundamentalmente en la época veraniega.

Resulta preciso hacer referencia al expediente **Q/1563/03** en el que el reclamante aludía a la supresión de las guardias de helicóptero para los Agentes Medioambientales en la provincia de Salamanca durante la campaña de prevención de incendios forestales. En efecto, en la Orden MAM/669/2003, de 20 de mayo, por la que se determina el riesgo potencial y número de guardias para personal que ha de participar en el Operativo Integral de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, se suprimían las 368 guardias de helicóptero que tenía la provincia de Salamanca, contraviniendo lo establecido en el Decreto regulador del sistema de guardias en la lucha contra los incendios.

Efectivamente, el art. 5.1 del Decreto 178/2001, de 28 de junio, establecía un sistema de guardias para el período 2001-2003: "Los Agentes Forestales realizarán normalmente las guardias con cuadrillas de tierra o helitransportadas, y hasta la incorporación del Técnico de guardia al Puesto de Mando Avanzado desempeñarán la función de Jefe de Extinción, según lo previsto en el INFOCAL". Con apoyo en este precepto, durante los años 2001 y 2002 se establecieron una serie de guardias de helicóptero, y unas cantidades retributivas según el potencial de incendios forestales de las comarcas correspondientes. Sin embargo, en el año 2003, se produce una supresión de dichas guardias en determinadas provincias (Salamanca,

PROCURADOR DEL COMÚN

Segovia, Valladolid y Zamora), mientras se mantienen en otras (Ávila, Burgos, León, Palencia y Soria).

Dicho cambio tiene su origen, según la Administración autonómica, en una reestructuración organizativa y a petición del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca que conlleva que los Agentes Forestales se desplacen por medios ordinarios de tierra, sin que sea preciso el uso de helicópteros.

Esta Procuraduría entiende que este cambio entra dentro de las potestades de autoorganización que tiene toda Administración pública, siendo una potestad discrecional, entendida ésta como una facultad de la Administración de decidir entre varias opciones igualmente justas. En efecto, el art. 5 del Decreto 178/2001 permite que los Agentes Forestales realicen las guardias con cuadrillas de tierra o helitransportadas. La interpretación literal de la norma permite a la Administración escoger entre una u otra forma y en la provincia salmantina se decidió que sólo se efectuasen las guardias por tierra, de acuerdo con la potestad autoorganizatoria a la que se ha aludido.

Así, con arreglo a las razones técnicas que expone la Consejería de Medio Ambiente, esta medida supone una reorganización de las funciones de los Agentes Medioambientales como jefes de extinción de los incendios, hasta que llegue el técnico competente desde el puesto de mando. Se trata de evitar que el Agente Medioambiental se convierta en capataz de las cuadrillas helitransportadas, y que exista un mando operacional único de conformidad con la normativa sectorial de Protección Civil, evitándose duplicidades entre el Agente Medioambiental que dirige la extinción por medios terrestres, y el que utiliza medios aéreos.

Además, esta Institución ha podido comprobar que esta medida reorganizativa ha sido generalizada a todas las provincias de nuestra Comunidad Autónoma. Así, en el Decreto 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias, se establece en el art. 6.3 un único Puesto de Mando Avanzado (PMA) que “estará dirigido en un primer momento por el Agente Medioambiental y/o Forestal de Guardia que primero llegue o el que designe el Jefe de Jornada del CPM entre los presentes como Jefe de Extinción, hasta la incorporación al mismo del Técnico de Guardia, Director Técnico de Extinción, designado por el Jefe de Jornada y Grupos de Apoyo de acuerdo al Infocal, si la entidad de la emergencia lo requiere”. Así, en este Decreto -que contó con el acuerdo de los sindicatos CCOO, CSI-CSIF y UGT y el Comité Intercentros-, - se suprimió toda mención a la realización de guardias helitransportadas. Por otro lado, en la Orden MAM/760/2005, de 9 de junio, por la que se determina el riesgo potencial y el número de guardias para el personal que ha de participar en el Operativo de Lucha contra Incendios Forestales de este ejercicio, ya no aparece ninguna guardia de

PROCURADOR DEL COMÚN

helicóptero para los Agentes Forestales y Medioambientales y Celadores en nuestra Comunidad Autónoma.

Por ello, se procedió al archivo del expediente agradeciendo a la Consejería de Medio Ambiente la colaboración prestada.

2.1.3. Vías pecuarias

El especial valor histórico y medioambiental que, sin duda, revisten las vías pecuarias, incide de manera notable en una CA. como Castilla y León, que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias del territorio español, con una longitud de unos 34.638 km., lo que supone unas 100.000 Has., del territorio de la Comunidad Autónoma.

Considerando lo anterior, cabe hacer especial hincapié en la responsabilidad que recae sobre la Administración Autonómica en orden a lograr una adecuada protección de las vías pecuarias integradas en el ámbito geográfico de la región, en el marco de las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente a aquélla. Por ello, volvemos a reiterar la necesidad de que se presente por parte de la Junta de Castilla y León el proyecto de ley de vías pecuarias para su aprobación por las Cortes Autonómicas, y así desarrollar la legislación estatal básica aprobada por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Por parte de esta Procuraduría, varias han sido las actuaciones llevadas a cabo en este año, con la finalidad de fiscalizar la actuación administrativa llevada a cabo por los servicios de la Consejería de Medio Ambiente, en relación con las vías pecuarias de la Región.

La mayor parte de las quejas se refieren a inactividad de la Administración pública respecto a la defensa de las vías pecuarias. Citaremos el expediente **Q/672/04** que hace referencia a la situación de la vía pecuaria "Vereda de San Juan" en el paso por el municipio burgalés de Cogollos. Según el reclamante, se pretende efectuar una modificación del trazado de esta vía pecuaria como consecuencia de la construcción de una casa por parte de una entidad mercantil, y que podría poner en peligro la integridad de la vía pecuaria "Vereda de San Juan".

Solicitamos informe al Ayuntamiento de Cogollos y a la Consejería de Medio Ambiente. Del análisis de esta información, se constata que dicha vía pecuaria se encuentra clasificada por Orden Ministerial de 13 de marzo de 1956, que determina que la anchura de la Vereda de San Juan es de veinte metros con ochenta y nueve centímetros. Esta vía pecuaria no fue afectada por el proceso de concentración parcelaria que se produjo en el año 1974 en este municipio, como sucedió con otras vías pecuarias. Esta vereda, de acuerdo con el informe del Jefe de la Unidad de Ordenación y Mejora del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos de 21 de octubre de 2003, *"parte de las Eras del Salegar para posteriormente atravesar la carretera vieja*

PROCURADOR DEL COMÚN

Madrid-Irún (actualmente Calle Real) en el punto donde arranca la carretera de la estación del ferrocarril y continuar por el Camino de la Venta”.

Así, con respecto a la modificación urbanística que proyecta la empresa mencionada, hemos de decir que ninguna de las administraciones públicas implicadas –Consejería de Medio Ambiente y Ayuntamiento de Cogollos- tienen noticia oficial del proyecto que podría afectar a esta vía pecuaria. Por ello, esta Procuraduría considera que la reclamación se sustenta, no en actuaciones de la Administración, sujetas evidentemente a supervisión, sino en meras conjeturas sobre intenciones de una empresa promotora, por lo que no cabe hablar en este aspecto de irregularidad administrativa.

No obstante, es preciso tener en cuenta que la Administración titular de las vías pecuarias –en nuestra Comunidad Autónoma la Consejería de Medio Ambiente- debe ejercer las potestades administrativas precisas para la defensa de su integridad, tal y como se manifiesta en el art. 3.1 b) de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias. Dicha norma establece la necesidad de su deslinde tras la clasificación que, en este caso, se produjo en el año 1956. Así, de acuerdo con el art. 8.1 de la norma citada, *“el deslinde es un acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en un acto de clasificación”*. Así, en este caso, de acuerdo con el informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos mencionado anteriormente, en el año 1980 se produjo una delimitación de colindancia entre un propietario y el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Icona). Pero no se ha llevado a cabo el deslinde del resto de la vía pecuaria “Vereda de San Juan” por lo que esta Procuraduría entiende que debe producirse con la finalidad de evitar posibles intrusiones en esta vía.

Dicho deslinde se efectuaría de conformidad con el procedimiento administrativo vigente, siendo resolución de aprobación título suficiente para rectificar posibles situaciones jurídicas registrales que pudieran ser contradictorias, ya que el art. 8.3 de dicha Ley determina que “El deslinde aprobado declara la posesión y titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”.

Pero, además, debemos tener en cuenta que, de acuerdo con el informe remitido desde la Consejería de Medio Ambiente, en las Normas Subsidiarias Municipales aprobadas en el año 1997 no aparece reflejada dicha vía pecuaria, sino que únicamente se contempla la existencia de *“un vial público próximo, clasificado como terreno no urbanizable, pero sin llegar a concretar la propiedad (Ayuntamiento de Cogollos o Junta de Castilla y León)”*. Es necesario, en definitiva, que, tras el oportuno procedimiento deslinde que lleve a cabo el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, se inicien por parte del Ayuntamiento de Cogollos los trámites, de acuerdo con la legislación urbanística, para la modificación de las normas

PROCURADOR DEL COMÚN

subsidiarias de este municipio para reflejar la existencia de la vía pecuaria "Vereda de San Juan" clasificada ya desde el año 1956.

A la vista de lo expuesto, se efectuó la siguiente resolución:

Ayuntamiento de Cogollos:

«Que por el Ayuntamiento de Cogollos, tras la aprobación del procedimiento de deslinde por la Consejería de Medio Ambiente, se inicien los trámites oportunos de acuerdo con la legislación urbanística, para la modificación de las normas subsidiarias de este municipio con el fin de reflejar la existencia de la vía pecuaria "Vereda de San Juan" clasificada ya desde el año 1956.

Que se colabore con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en la adopción de las medidas pertinentes para garantizar la integridad de la vía pecuaria "Vereda de San Juan" en los términos que marca la legislación vigente».

Consejería de Medio Ambiente:

«Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se lleve a cabo el ejercicio de las potestades de deslinde en la vía pecuaria "Vereda de San Juan" a su paso por el municipio burgalés de Cogollos para delimitar sus límites y declarar su titularidad demanial de conformidad con lo establecido en el art. 8.3 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Que se colabore con el Ayuntamiento de Cogollos en la adopción de las medidas pertinentes para garantizar la integridad de la vía pecuaria "Vereda de San Juan" en los términos que establece la legislación vigente».

Ambas Administraciones públicas aceptaron esta resolución.

Muchas veces surgen problemas ante la necesidad de conservar el trazado de las vías pecuarias como consecuencia de la construcción de una infraestructura; así, tenemos que mencionar la finalización del expediente **Q/870/03** en el que se denunciaba la presunta falta de defensa de algunas vías pecuarias en la provincia de Segovia, concretamente la Cañada Soriana Occidental y el Cordel de las Campanillas, como consecuencia de la construcción de la Autopista de Peaje San Rafael-Segovia. Tras solicitar información a la Administración autonómica, se comprobó que, en primer lugar, se había comenzado a construir la Autopista de Peaje San Rafael-Segovia, y, luego, posteriormente, se tramitó el expediente de modificación del trazado, sin que las alegaciones de los particulares pudieran modificar el trazado de una autopista ya aprobado por la Administración del Estado.

La Administración autonómica reconoce en sus informes que estos expedientes que afectan a las vías pecuarias en los términos municipales de El Espinar, Otero de Herreros,

Ortigosa del Monte, La Losa, Navas de Riofrío y Segovia (barrios de Revenga y Hontoria) comenzaron a tramitarse en el año 2003, de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 11.2 de la Ley de Vías Pecuarias, tras la presentación del Proyecto de reposición de vías pecuarias de 25 de mayo de 2001 y de modificación de vías pecuarias el 7 de junio de 2002 presentado por la empresa concesionaria. La tardanza en la tramitación de estos expedientes, tal como se afirma en el informe mencionado, se ha producido por la sobrecarga de trabajo soportada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia.

Sin embargo, no se tramitó la modificación del trazado dentro del proyecto de aprobación del trazado en el contexto de la aprobación del proyecto del trazado de la autopista. En efecto, la Ley 8/1972, de Autopistas, recoge en su artículo cuarto que “El Ministerio de Obras Públicas será competente para realizar las actuaciones preparatorias que sean pertinentes, de conformidad con la presente Ley y sus normas de desarrollo”, debiendo presentar un proyecto de conformidad con lo establecido en la Ley de Carreteras de 1988 y su Reglamento de 1994. Este proyecto fue sometido a Evaluación de Impacto Ambiental, siendo ésta favorable con las condiciones impuestas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 1999.

A juicio de esta Procuraduría, debería ser en este trámite, previo a la aprobación del proyecto de la autopista, cuando se debería haber aprobado la modificación del trazado de las vías pecuarias afectadas por esta obra pública, tal y como se recoge en el art. 13 de la Ley de Vías Pecuarias. Para ello, no hubiera sido preciso un procedimiento administrativo específico, sino que bastaría con el previsto para la construcción de una autopista, que es mucho más garantista. Así se recoge en la STS de 11 de diciembre de 2002 de conformidad con la cual “... en este caso la modificación de la vía pecuaria está incardinada con un procedimiento más complejo y de garantías mucho más cumplidas, como son los procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenación Territorial y los Planes de Urbanismo (FJ Quinto)”.

Es decir, debió ser en el procedimiento de aprobación del proyecto de Autopista de Peaje San Rafael-Segovia en 1999 cuando debió aprobarse la modificación de las vías pecuarias afectadas por dicha obra pública por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente en coordinación con la Administración del Estado.

En consecuencia, esta Institución entiende que se produjo una alteración de las vías pecuarias sin la autorización pertinente de la Consejería de Medio Ambiente, por lo que se incurrió en una infracción muy grave tipificada en el art. 21.2 b) de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias: *“La edificación o ejecución no autorizada de cualquier tipo de obras en terrenos de vías pecuarias.”* Esta Procuraduría desconoce si la responsabilidad recaería en la Administración del Estado o en la empresa concesionaria que presentó el proyecto: por ello, entendemos que

PROCURADOR DEL COMÚN

debe abrirse un período de información previa para determinar responsabilidades e incoar el correspondiente sancionador por infracción del art. 21.2 b) de la Ley 3/1995 mencionada.

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

«Que, por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, se debió haber tramitado el expediente de modificación del trazado de vías pecuarias situadas en los términos municipales de El Espinar, Otero de Herreros, Ortigosa del Monte, La Losa, Navas de Riofrio y Segovia (barrios de Revenga y Hontoria), al mismo tiempo que la aprobación del proyecto de autopista de peaje San Rafael-Segovia (...).

Que se acuerde la apertura de un período de información previa (...) y la consiguiente incoación, en su caso, del pertinente expediente sancionador por presunta infracción del art. 21.2 b) de la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de Vías Pecuarias (...).».

La Consejería de Medio Ambiente rechazó esta resolución al entender que esta autopista había tenido Declaración de Impacto Ambiental negativa y que el Servicio Territorial de Segovia había estado vigilando el cumplimiento de la normativa medioambiental. Por ello, entendía la Administración autonómica que no debía incoar ningún expediente sancionador, con independencia del retraso en la tramitación administrativa de los correspondientes expedientes.

2.2. Protección de los recursos naturales

En el pública de los distintos espacios naturales declarados y especies protegidas, de acuerdo con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y con la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.

2.2.1. Espacios naturales protegidos

En este año 2005, se han declarado diversas Zonas de Esparcimiento en el entorno de las áreas urbanas de nuestra Comunidad Autónoma: Monte El Viejo en Palencia, Valonsadero en Soria y el Monte Antequera en Valladolid. Igualmente, se ha aprobado el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de un Espacio Natural tan paradigmático en nuestra región como el de las Lagunas de Villafáfila (Zamora).

Hemos de citar, a título de ejemplo, los expedientes **Q/864/05** y **Q/1175/05** en los que los reclamantes mostraban su disconformidad con la modificación del PORN del Parque Natural "Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina" para permitir la construcción de una estación de esquí en San Glorio que afectaría a las provincias de León y de Palencia.

PROCURADOR DEL COMÚN

La Administración autonómica nos informaba de la existencia de una Proposición No de Ley 243-III en la que se instaba a la Junta de Castilla y León *“a que promueva la creación de una Comisión Mixta integrada por el Gobierno Central, el Gobierno Autonómico, la Diputación Provincial de León, la Mancomunidad de municipios de Riaño y el Ayuntamiento de Boca de Huérgano, a fin de coordinar todas las actuaciones correspondientes a la ejecución del proyecto de esquí de San Glorio, a fin de determinar las aportaciones económicas de las administraciones para cofinanciar el proyecto y las ayudas públicas a disposición de las iniciativas privadas interesadas en el mismo”*. Igualmente, aportaba documentación relativa a las mociones aprobadas por varios municipios de la Montaña Palentina (Salinas de Pisuerga, Brañosera, Castrejón de la Peña, Cervera de Pisuerga, Dehesa de Montejo, La Pernía, Velilla del Río Carrión, Triollo y Polentinos) solicitando a la Junta de Castilla y León *“que realice las modificaciones normativas que sean necesarias para permitir que los proyectos de estaciones de esquí alpino puedan ser estudiados y autorizados, en su caso, en el ámbito territorial del espacio natural, siempre que ofrezcan las garantías de conservación que nuestro patrimonio natural merece”*.

Además, en sesión de 3 de marzo de 2005 de la Junta Rectora del Parque Natural, se debatió, como órgano asesor, la modificación puntual del PORN objeto de la presente queja, siendo aprobada por todos los presentes en el momento de la votación, con una abstención y un voto en contra de la representante de las asociaciones dedicadas a la conservación de la naturaleza.

Posteriormente, se abrió por parte de la Consejería de Medio Ambiente un período de información pública, audiencia y consulta de la propuesta de modificación del PORN del Parque Natural para la formulación de alegaciones. Este período de alegaciones ha finalizado sin que haya concluido todavía su tramitación.

Por lo tanto, no nos encontramos ante un acto administrativo, sino que estamos todavía ante una propuesta de modificación de la normativa de un espacio natural. Esta Procuraduría ha comprobado que, por el momento, se están cumpliendo todas las fases del procedimiento de modificación sin que corresponda su enjuiciamiento hasta su aprobación, dentro del respeto al ejercicio de las potestades discrecionales que corresponden a las Administraciones públicas. Además, la mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, no puede considerarse constitutiva de una irregularidad.

Por ello, se procedió al archivo de actuaciones al no existir todavía ningún acto administrativo.

2.2.2. Especies protegidas

En el informe anterior, mencionábamos la existencia de una queja **Q/1351/03**, presentada por la falta de inclusión de un municipio en una Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA), con la presunta pérdida de ayudas públicas que ello supone: así, sucedió en el municipio de Melgar de Abajo, en la provincia de Valladolid, que no fue incluido en la ZEPA de Aves Esteparias Tierra de Campos, cuando el resto de municipios colindantes de las provincias de Valladolid y León se encuentran dentro de estas ZEPAS, provocando una discriminación que se ha visto reflejada en la falta de inclusión en la Orden MAM 807/2003, de 13 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras del Régimen de Ayudas de la medida agroambiental de variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética, para la conservación de la alfalfa de secano, ecotipo "Tierra de Campos".

Se recibió información de la Consejería de Medio Ambiente, comprobándose que la aprobación de esta Orden surge, tal como afirma su Exposición de Motivos, como consecuencia del Reglamento (CE) 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), estableciéndose en el Capítulo VI, Título II, en sus arts. 22 a 24, "un régimen de ayudas para la utilización de métodos de producción agraria que permitan proteger el medio ambiente y mantener el campo (agroambiental)". En consecuencia, fue aprobado el "Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento en España" mediante Decisión C (2000) 3549, de 24 de noviembre de la Comisión Europea; en este Programa, se establecía la medida agroambiental de conservación de variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética, como la alfalfa de secano, tipo de "Tierra de Campos" dirigida "al mantenimiento de superficies en franca regresión, contribuyendo a la protección y mantenimiento de la biodiversidad y riqueza genética, con racionalización en el uso de productos químicos para la conservación de los recursos agua y suelo".

Con esta finalidad se establecen estas ayudas agroambientales, indicando el artículo séptimo unos criterios de prioridad y valoración para la selección de beneficiarios. En primer lugar se reflejan "las parcelas ubicadas en los términos municipales de la ZEPA 'Lagunas de Villafáfila' relacionadas en el Anexo IV de esta Orden", ya que en las mismas existe la mayor densidad mundial de avutardas, y, posteriormente, las ubicadas en el resto de ZEPAS situadas en Tierra de Campos y Tierra de Campiñas que configuran el Anexo V de la Orden mencionada. Dentro de Tierra de Campos, nos encontramos con las siguientes ZEPAS: Tierra del Pan, Penillanuras Campos-Sur, Penillanuras Campos-Norte, Oteros-Campos, Oteros-Cea, La Nava-Campos Norte y La Nava-Campos Sur.

El problema surge por la existencia de municipios, como el de Melgar de Abajo, que no aparecen en dicho Anexo, pero cuyo término municipal se encuentra rodeado

PROCURADOR DEL COMÚN

completamente por términos municipales incluidos en el Anexo V mencionado, como Melgar de Arriba, Vega de Ruiponce, Monasterio de Vega, Santervás de Campos y Joarilla de las Matas.

Sin embargo, este municipio fue incluido con el resto por la Sociedad Española de Ornitología (SEO-BirdLife) como Área Importante para las Aves (en adelante, IBA procedente del inglés Important Bird Areas), así el IBA 038 denominada IBA Tierra de Campos.

Para analizar esta cuestión, debemos partir del RD 708/2002 -base de la actuación autonómica- que establece en su artículo segundo como criterio de prioridad “Que la explotación localizada en zonas desfavorecidas esté a su vez ubicada en zona de la Red Natura 2000”. La Comunidad Autónoma ha estimado acudir a la Directiva Aves (79/409/CEE) que establecía la Red de ZEPAs y pretende la protección de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje a lo largo del territorio europeo. De acuerdo con el art. 4.1 de esta Directiva, los Estados miembros de la Unión Europea tienen la obligación de designar como ZEPAS los territorios más adecuados en número y superficie para garantizar la conservación de las especies incluidas en el Anexo I de la Directiva Aves. Así, en el año 1998, en España existían 170 ZEPAs designadas que ocupan una superficie de 3.344.197 Has. Todas ellas pasaron a formar parte de la Red Natura 2000, creada por la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats).

Las IBAs o Áreas Importantes para las Aves fueron declaradas, tal como dijimos anteriormente, por la SEO/BirdLife y los objetivos coinciden fundamentalmente con los de las ZEPAs ya que se pretende lograr el mantenimiento de la biodiversidad, abundancia y distribución de la avifauna a través de la protección y adecuada gestión de dichas Áreas. Así, en 1981, el ICBP (ahora BirdLife International) elaboró el primer inventario de áreas importantes para las especies del Anexo I de la Directiva Aves en los 9 países que entonces integraban la Comunidad Económica Europea. La Comisión Europea acogió este catálogo como un listado de zonas prioritarias para la conservación de aves europeas.

El problema surge cuando no coinciden los territorios integrados en una ZEPA con el de una IBA como es en este caso en relación con el término municipal de Melgar de Abajo, y la virtualidad jurídica que tiene esta última delimitación (IBAs) como trabajo que realiza una entidad privada como es la SEO/BirdLife. En principio, parece que el referente principal deben ser las ZEPAs al ser éstas designadas por las administraciones públicas; sin embargo, existen sentencias del TJ de las Comunidades Europeas que han utilizado el inventario IBAs de SEO/BirdLife como referencia:

La Sentencia de 2 de agosto de 1993, rec. C-355/1990, se condena al Reino de España por no haber clasificado como ZEPA las Marismas de Santoña en Cantabria, mientras que estaba ya clasificada como IBA nº 027; así, tal como se recoge en los fundamentos 24 y

ss., “la Comisión señala que las Marismas de Santoña constituyen no sólo un hábitat esencial para la supervivencia de varias especies amenazadas de extinción, con arreglo al apartado 1 del art. 4 de la Directiva, sino también una zona húmeda de importancia internacional para las especies migratorias que acuden regularmente a dicha zona, en el sentido del apartado 2 del mismo artículo. El Gobierno español reconoce el valor ecológico de esta zona. Sin embargo, opina que las autoridades nacionales disponen de un margen de apreciación en cuanto a la elección y a la delimitación de las zonas de protección especial así como en cuanto al momento de su clasificación. No se puede acoger esta argumentación. Si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda”.

En la Sentencia de 18 de marzo de 1999, rec C-166/1997, por la que se condena a Francia por no haber tomado las medidas de protección suficientes en el estuario del Sena. Se dice en el apartado 11 de esta sentencia que «La Comisión indica que el estuario del Sena es una de las zonas húmedas más importantes del litoral francés desde el punto de vista ornitológico y constituye un lugar particularmente frecuentado por un considerable número de especies que figuran en el Anexo I de la Directiva sobre las aves, y por especies migratorias. La creación por la República Francesa en 1990 de una ZPE de 2.750 hectáreas de superficie no cumple las obligaciones que le incumben en virtud de los apartados 1 y 2 del art. 4 de la Directiva sobre las aves. Además, en el inventario ornitológico europeo titulado “Important Bird Areas in Europe”, publicado en 1989, figuran 7.800 hectáreas de este estuario”. Por ello, “baste señalar que es jurisprudencia reiterada del TJ, que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva.”. Así, “procede declarar que, en el plazo señalado, la República Francesa no clasificó como ZPE, en el sentido de los apartados 1 y 2 del art. 4 de la Directiva sobre las aves, una superficie suficiente en el estuario del Sena».

De esta forma, la jurisprudencia comunitaria muestra claramente en estas sentencias que la discrecionalidad de los Estados nacionales –y de las autoridades nacionales también– viene limitada por los criterios ornitológicos; uno de los más importantes es el criterio adoptado por la Sociedad Española de Ornitología (SEO). Esta Institución no puede entrar a valorar los criterios técnicos que utilizan tanto el reclamante como la propia Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. Además, esta Procuraduría valora muy especialmente el hecho de que nuestra Comunidad Autónoma no esté incluida dentro del dictamen motivado que la Comisión Europea ha efectuado a España por no designar suficientes ZEPAS.

No obstante es preciso indicar que esta Institución considera que el municipio de Melgar de Abajo debería estar incluido en aquéllos que se encuentran en la Orden de 13 de junio de 2003 al estar rodeado de municipios que pertenecen a ZEPAS: Joarilla de las Matas y Monasterio de Vega pertenecen a la ZEPA "Oteros-Cea", y Melgar de Arriba y Santervás de Campos a la ZEPA "La Nava-Campos Norte". Además, este término municipal pertenece a la IBA nº 038, y este criterio técnico se incluye para la delimitación de zonas de aves de conformidad con las sentencias del TJ de las Comunidades Europeas, que ha condenado a distintos Estados nacionales (Reino Unido, España y Francia) por no adoptar criterios ornitológicos estrictos, como los de las IBAs, en la delimitación de espacios naturales a proteger. Incluso, se puede tener en cuenta que el RD de 19 de julio de 2002 que sirve para determinar las medidas de acompañamiento hace referencia para este tipo de ayudas agroambientales a la necesidad de que el territorio pertenezca a la Red Natura 2000 que es una categoría más amplia que las ZEPAS.

En base a todas estas razones, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

«Que se incluya el municipio vallisoletano de Melgar de Abajo junto con el resto de municipios que la organización SEO/BirdLife considera Área Importante para las Aves de la comarca de Tierra de Campos (...) en el Anexo V de la Orden MAM 807/2003, de 13 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras del Régimen de Ayudas (...) a variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética, para la conservación de la alfalfa de secano, ecotipo "Tierra de Campos", al estar incluido en el IBA nº 038 "Tierra de Campos" y ser éste un criterio delimitador que se ha seguido para ampliar las ZEPAS designadas por las autoridades nacionales de conformidad con la jurisprudencia comunitaria, como las SSTJ de las Comunidades Europeas de 2 de agosto de 1993, 11 de julio de 1996 y de 18 de marzo de 1999».

La Administración autonómica contestó rechazando esta resolución en el sentido de que entendían que este municipio no debía estar incluido en ninguna de las ZEPAS mencionadas, aunque no se excluía a los agricultores a título principal del municipio de Melgar de Abajo del ámbito de aplicación de la Orden.

2.3. Caza

En este apartado se hace referencia a todas las quejas presentadas ante esta Procuraduría, relativas a los distintos aspectos del mundo de la caza centrados en dos aspectos: los procedimientos sancionadores al amparo de la Ley de Caza de Castilla y León, y los problemas derivados de los procedimientos de constitución, modificación y adecuación de los terrenos cinegéticos, fundamentalmente los cotos de caza.

Debemos recordar -como en otros informes- la necesidad de que se produzca un desarrollo general de la Ley de Caza, y no parcial como hasta ahora ha tenido lugar con el Decreto 83/1998, que desarrolló su Título IV.

2.3.1. Desarrollo de la actividad cinegética: permisos y sanciones

En relación con los expedientes sancionadores tramitados por la Consejería de Medio Ambiente en materia de caza, cabe destacar la existencia de un expediente, **Q/516/04**, relacionado con el papel de los guardas particulares de los cotos de caza. En este caso, el reclamante no estaba conforme con un expediente sancionador tramitado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia como consecuencia de la denuncia formulada por un Guarda Particular de Coto de Caza.

Se comprobó tras la información remitida por la Administración autonómica que el punto de fricción se encontraba en los hechos, puesto que, mientras que el Guarda denunciante afirmaba que se encontraba en el pago denominado “La Cueva” en el término municipal de Población de Arroyo, el denunciado decía que no había abandonado el término municipal colindante de Ledigos perteneciente a otro coto de caza en el cual sí podía cazar.

El problema, a juicio de esta Institución, se centra en el papel de los Guardas Particulares como Agentes Auxiliares de la autoridad. En efecto, los Agentes Medioambientales no pueden aportar ningún testimonio directo de los hechos imputados, ya que no se encontraban presentes cuando sucedió todo, y no pueden corroborar la veracidad de lo denunciado. El art. 82.5 de la Ley de Caza entiende que: “Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de Agentes de la Autoridad, así como por aquellas personas a quienes se atribuya la condición de Agentes Auxiliares de la Autoridad, conforme a lo previsto en el art. 68 de esta Ley, y que se formalicen en documento público, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan aportar los sujetos denunciados”. En este sentido la redacción es similar al principio de presunción de veracidad, como prueba privilegiada, que determina la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC.

Sin embargo, esta Procuraduría entiende que las denuncias que efectúan los guardas particulares de campo carecen de este privilegio. Para ello, vamos a seguir el razonamiento que, a nuestro juicio, expone acertadamente la Sentencia de 25 de noviembre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, que analiza una sanción impuesta por un agente auxiliar de la autoridad (en este caso, unos vigilantes jurados) al amparo de la Ley de Caza de Castilla y León. Dicha sentencia entiende que los guardas particulares de campo no tienen esa condición de agentes auxiliares en lo que se refiere a la regulación de la prueba que hace el Código Civil (CC) y la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). En

PROCURADOR DEL COMÚN

efecto, el art. 1216 CC define el concepto de documento público como el autorizado por el empleado público competente con las solemnidades requeridas por la Ley; en cambio, el art. 317.5 de la LEC aprobada por Ley 1/2000, de 7 de enero, como “los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere en el ejercicio de sus funciones”.

Por lo tanto, para que una denuncia pueda tener el privilegio de presunción de veracidad de acuerdo con la normativa que define dicho documento, debe ser expedido por funcionario público, algo que en ningún momento lo es un guarda particular de un coto de caza. Por ello, tal como afirma esta sentencia, “la denuncia efectuada por los Vigilantes Jurados... a efectos de acreditar una infracción de caza es equivalente a la efectuada por cualquier particular que observe la misma”. Estas denuncias, como ha dicho la jurisprudencia del TS en SSTs de 23 de noviembre de 1993, 20 de diciembre de 1998 y 22 de septiembre de 1999 en relación con los controladores de tráfico, constituye un elemento probatorio a tener en cuenta, conjugándolo con el resto de las circunstancias que puedan dar o negar verosimilitud a la misma, es decir, un elemento de valoración discrecional. Por lo tanto, según la STSJCyL mencionada, sería “erróneo pretender fundar la decisión sancionatoria, prescindiendo de todo otro elemento de valoración, en el valor probatorio atribuido por el art. 82.5 a las denuncias de los Agentes Auxiliares de la Autoridad, cuando carece de él al no estar formalizada en documento público”.

De esta forma, las denuncias de los Agentes Auxiliares de la Autoridad no constituyen documento público de acuerdo con la legislación civil y, por lo tanto, los hechos no tienen la presunción de veracidad establecida en el art. 137.3 de la Ley 30/92 que hemos mencionado. Así, en este caso, la denuncia y posterior ratificación de los hechos denunciados por el guarda particular de campo no tienen un valor probatorio privilegiado, teniendo la misma fuerza que la denuncia de cualquier particular.

Por ello, esta Procuraduría entiende que, basándose esta sanción únicamente en la denuncia del guarda particular del coto de caza como Agente Auxiliar de la Autoridad y al no ser ésta documento público, debe revocarse la sanción impuesta por la Consejería de Medio Ambiente al haberse vulnerado el principio de presunción de inocencia que establece el art. 24 CE, y por la imposibilidad de aportar pruebas adicionales ya que ningún Agente Medioambiental presenció los hechos.

En conclusión, esta Institución entiende que la Administración autonómica debería iniciar los trámites tanto para desarrollar reglamentariamente la figura del guarda particular de coto de caza tal como se establece en el art. 69 de la Ley de Caza: “Reglamentariamente se determinarán los tipos de uniforme, el distintivo del cargo y el que identifique los terrenos cinegéticos en que presten sus servicios”, como para derogar la mención que establece el art.

PROCURADOR DEL COMÚN

82.5 de la Ley de Caza la definición como documento público de las denuncias de los Agentes Auxiliares de la Autoridad.

A partir de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Que se revoque la sanción impuesta en el expediente sancionador de referencia, al vulnerar el art. 82.5 de la Ley de Caza el concepto de documento público que establece el art. 1215 CC y el art. 317.5 LECivil y no gozar del principio de presunción de veracidad establecido en el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, de conformidad con lo establecido en la Sentencia de 25 de noviembre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León.

Que se desarrolle reglamentariamente la figura del guarda particular de coto de caza de acuerdo con lo que señala el art. 69.2 de la Ley de Caza.

Que se inicien los trámites para eliminar la mención que establece el art. 82.5 de la Ley de Caza en la definición como documento público de las denuncias de los Agentes Auxiliares de la Autoridad por resultar contraria a los arts. 1215 CC, el art. 317.5 LECivil y al art. 137.3 de la Ley 30/1992 (...).”

Esta resolución también fue remitida a la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común de las Cortes de Castilla y León. La Consejería de Medio Ambiente contestó aceptando esta resolución, revocando la sanción impuesta, y considerando que las denuncias de los Guardas Particulares de los Cotos de caza no gozan de la presunción de veracidad señalada, aunque no consideraba necesaria la modificación de la Ley de Caza propuesta. Por último, se comprometía al desarrollo reglamentario del Título X de esta norma para desarrollar las funciones de estos Agentes auxiliares.

2.3.2. Cotos de caza

Entre los diferentes tipos de terrenos cinegéticos contemplados en la legislación sectorial en materia de caza, son sin duda, los cotos de caza, aquellos que en mayor número de ocasiones dan lugar a que los ciudadanos planteen sus quejas ante esta Institución.

Así, cabe mencionar el expediente **Q/1137/04** que hacía referencia a la disconformidad con la inclusión sin autorización del reclamante de un monte propiedad de un particular en un coto de caza perteneciente a la localidad de Castriciones de Losa, en el municipio de Valle de Losa, en la provincia de Burgos, cuya titularidad corresponde a la Junta Vecinal de dicha localidad.

A la vista de las manifestaciones del reclamante y de la Consejería de Medio Ambiente y de la Junta Vecinal de Castriciones de Losa, se observa que la inclusión del monte procede de

PROCURADOR DEL COMÚN

la solicitud de ampliación del coto de caza por parte de la entidad local menor que se presenta en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos el 6 de agosto de 1999. Para ello, se presenta certificado del Alcalde-Pedáneo de la Junta Vecinal mencionada en el que certifica que esa persona jurídica está en posesión de los derechos cinegéticos del monte objeto de la presente queja.

Tras un procedimiento administrativo con apertura de información pública en los Ayuntamientos de Medina de Pomar y de Valle de Losa sin efectuar ninguna alegación, se acordó aprobar de forma favorable esta ampliación por Resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos de 2 de febrero de 2000.

La Junta Vecinal de Castriciones aporta documentación relativa a la constitución del coto de caza en la que se comprueba que no se encuentra ni la finca, ni la firma del propietario. Sin embargo, en la documentación que remite la Administración autonómica en el que sí figura la inclusión de la finca en cuestión tal como certifica el Alcalde-Pedáneo de la localidad de Castriciones de Losa.

El procedimiento de ampliación de un coto de caza se encuentra regulado en el art. 20 del Reglamento de la Ley de Caza que determina que “Cuando el titular de un Coto de Caza pretenda ampliar el mismo mediante la agregación de terrenos colindantes, deberá presentar la correspondiente solicitud ante el Servicio Territorial, siendo necesario en este caso acreditar mediante una declaración responsable, en el caso de tratarse de una persona física, o mediante certificación en el caso de persona jurídica, conforme a modelo oficial, su derecho al disfrute cinegético en la totalidad de la superficie que se pretende agregar al acotado”. El resto del procedimiento se ajusta al de constitución de un acotado que se regula en los arts. 18 y 19 del Reglamento mencionado.

Con respecto al documento de certificación que aporta la Junta Vecinal de Castriciones de Losa, hemos de referirnos a lo establecido en el art. 3 c) de la Orden de 27 de agosto de 1998 que establecía los modelos y documentación precisa para la constitución, ampliación, segregación, cambio de titularidad, prórroga y adecuación de los cotos de caza que determina que se debe presentar la “declaración responsable, en el caso de una persona física, o certificación, en el caso de una persona jurídica, que acredite estar en posesión de los derechos cinegéticos de, al menos, el 75% de los terrenos sobre los que se pretende crear el Coto de Caza...”, estableciendo para ello un modelo propio en el Anexo VII.

En este caso, el representante de la Junta Vecinal es su Alcalde-Pedáneo, tal como establece la legislación de régimen local, pero esta Institución considera que la certificación no es una función que corresponda a las alcaldías, sino a los secretarios de las corporaciones locales; así, tal como ya pudo manifestar en otra ocasión esta Procuraduría en el expediente

Q/1762/00, el art. 92.3 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, señala que entre las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa se encuentra reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, se halla la de "secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo". A ello se debe que el art. 161 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, exija que en todas las entidades locales exista, al menos, un puesto de trabajo que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de secretaría, sin perjuicio de la posibilidad de proceder a la agrupación de Municipios u otras entidades locales a efectos del sostenimiento en común de dicho puesto de trabajo en aquellos supuestos en los que así se determine de conformidad con la normativa aplicable

Por esta razón, la Resolución del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos de ampliación del coto de caza de 2 de febrero de 2000 adolece de un defecto de forma, debiendo subsanarse la falta de firma de la Secretaría en el modelo de certificación, con visado del Alcalde. Interpretando conjuntamente la normativa sectorial de caza expuesta con la relativa al funcionamiento de las entidades locales, cabe señalar que no es correcto que la normativa cinegética atribuya funciones de certificación a los representantes de los ayuntamientos o juntas vecinales como personas físicas, pero tampoco los es que dicha certificación la firme el Alcalde-Pedáneo de Castriciones de Losa. Por ello, en el caso de constitución o adecuación de cotos de caza cuya titularidad se atribuya a una Administración local (ayuntamientos, diputaciones y entidades locales menores) debería firmar el certificado su Secretario con el visado de su Presidente.

Por otro lado, el principal problema lo constituye la falta de cesión de D.XXX a la Junta Vecinal de Castriciones de Losa de los derechos cinegéticos del monte de su pertenencia. En el expediente administrativo, no consta dicha cesión dando por buena la certificación que presenta el Alcalde-Pedáneo de la localidad en cuestión. Así, hemos de acudir al art.18.4 del Decreto que establece que "La falsedad en la citada declaración o certificación, atribuyéndose indebidamente los derechos cinegéticos, dará lugar a la anulación del acotado, en el momento en que recaiga Sentencia Judicial firme en tal sentido, y sin perjuicio de las responsabilidades penales y administrativas que pudieran derivarse". Por lo tanto, corresponde el enjuiciamiento de la certificación de unos derechos cinegéticos que en realidad no se tienen al ámbito judicial, no correspondiendo a la Administración pública su fiscalización.

Por lo tanto, si bien es cierto que no se puede anular el acotado hasta que no se pronuncie el Juzgado de Instrucción de Villarcayo-Merindad de Castilla-La Vieja, se debe informar por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos al propietario del monte en cuestión de la posibilidad de segregar del coto de caza el monte, al constar su voluntad

PROCURADOR DEL COMÚN

actual de que no esté integrado en el acotado mencionado; así, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21 del Decreto 83/1998, estas fincas segregadas pasarían a la condición de vedados, salvo que pudiesen constituir un coto de caza independiente.

Además, en cualquier momento, la Junta Vecinal de Castriciones de Losa puede proceder de oficio a rectificar la finca presuntamente incluida sin consentimiento en la ampliación del coto de caza mencionado, y comunicárselo así al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos para que excluya la finca en cuestión.

Igualmente, aunque el procedimiento de ampliación de un acotado exige únicamente un período de información pública en este caso, de manera excepcional y, al tratarse de una ampliación que afectaba a sólo dos propietarios de una gran extensión de terrenos, se debería haber procedido –aunque no es obligatorio pero la buena práctica administrativa así lo exige- a otorgarles trámite de audiencia para que hubiesen podido formular alegaciones individuales al amparo de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC.

Por ello, se procedió a formular las siguientes resoluciones:

Junta Vecinal de Castriciones de Losa:

“Considerando la controversia suscitada acerca de la cesión de los derechos cinegéticos de una finca de 86 hectáreas cuya titularidad corresponde a D.XXX, informar a éste de la posibilidad que le asiste de solicitar con la conformidad de esa Junta Vecinal, la segregación de aquella del Coto Privado de Caza (...), o, en su caso, formular la solicitud de segregación indicada directamente por esa Junta Vecinal, en su condición de titular del acotado en cuestión, en ambos casos de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21 del Decreto 83/1998, de 30 de abril y ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos”.

Consejería de Medio Ambiente:

“1.- Que la Consejería de Medio Ambiente informe a D. XXX de la posibilidad que tiene de solicitar, con la conformidad del titular del coto, la segregación de su monte del coto de caza (...). Todo ello de acuerdo con lo establecido en lo establecido en el art. 21 del Decreto 83/1998, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Caza.

2.- Que se ponga en conocimiento de la Junta Vecinal de Castriciones de Losa la irregularidad formal que concurre en la certificación sobre posesión de derechos cinegéticos de la solicitud de ampliación del Coto Privado de Caza (...). En concreto, que esta certificación debió ser emitida por la persona que, de conformidad con la normativa vigente viniese desempeñando las funciones de secretaria en las mismas, comprensiva del requisito establecido en el art. 3 c) de la Orden de 27 de agosto de

PROCURADOR DEL COMÚN

1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen los modelos oficiales y la documentación necesaria para solicitar la constitución, ampliación, segregación, cambio de titularidad, prórroga y adecuación de los cotos de caza.

3.- Que, en el caso de que se formule debidamente la solicitud de segregación de la finca de D. XXX del Coto Privado de Caza antes citado, se proceda por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos a reconocer la misma y a acordar las reducciones en la superficie de aquél que correspondan.

4.- Que en sucesivas actuaciones de ese centro directivo y, en relación con la tramitación de expedientes de ampliación de cotos de caza que afecten a un número reducido de fincas, se proceda a la notificación personal a los propietarios de éstas, de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”.

Esta resolución fue aceptada por ambas Administraciones públicas, resolviéndose por Resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos la segregación del monte en cuestión del coto de caza, tras la petición efectuada por la Junta Vecinal.

2.4. Pesca

En primer lugar, se considera conveniente volver a reiterar la necesidad del desarrollo reglamentario de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León.

Las quejas se han centrado fundamentalmente en disconformidades con las sanciones que la Administración autonómica impone por infracciones de la Ley de Pesca. En relación con estos expedientes sancionadores, cabe destacar que en ninguno de los casos examinados se apreció una actuación irregular, comprobándose que se había actuado conforme a los principios establecidos en el procedimiento sancionador y en la Ley de Pesca.

3. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En este apartado, se analiza la tramitación de las solicitudes presentadas para el ejercicio del derecho a la información medioambiental, de acuerdo con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Esta Ley supuso la transposición al Derecho nacional de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente que imponía a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica, a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las administraciones públicas, sin que para ello sea

PROCURADOR DEL COMÚN

obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses, para conceder la información solicitada y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada.

Se mantiene el número de quejas planteadas ante esta Procuraduría, relacionadas con el derecho de acceso a la información medioambiental. En general, se sigue constatando una gran dilación en la contestación a estas solicitudes, sobrepasando el plazo de dos meses, lo que impide, y un rápido y fácil acceso a una información que asegure a todos los ciudadanos el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado, garantizado en el art. 45 CE.

La mayor parte de las quejas se refieren a la actuación de la Administración autonómica; a título de ejemplo, desarrollaremos el expediente **Q/1164/04** relativo a la tardanza en la contestación por parte de la Consejería de Medio Ambiente a una serie de solicitudes de información ambiental efectuadas por una asociación ecologista con sede en la provincia de Segovia. Así, en principio, los asuntos sobre los que se solicitaba información eran los siguientes:

- Solicitud de fecha 21 de agosto de 2003, de información ambiental sobre determinadas cuestiones relacionadas con la mortandad de peces en el río Duratón a su paso por el municipio de San Miguel de Bernuy y en el Pantano de las Vencías dirigida al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia y reiterada con fecha 3 de noviembre de 2003 ante dicho Servicio Territorial y con fecha 11 de noviembre ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

- Solicitud de fecha 21 de agosto de 2003, de información ambiental sobre determinadas cuestiones relacionadas con el proceso de sellado y clausura de vertedero controlado de residuos sólidos urbanos de El Espinar, presentada ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia, siendo reiterada con fecha 3 de noviembre de 2003 ante dicho Servicio Territorial y con fecha 11 de noviembre ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

- Solicitud de fecha 6 de julio de 2002 de copia del documento titulado "Estudio para la Declaración de la Sierra de Guadarrama como Espacio Natural Protegido" presentado ante la Consejería de Medio Ambiente, siendo reiterada con fecha 24 de octubre de 2003.

- Solicitud de fecha 30 de julio de 2003, de información sobre la situación de la población del águila imperial en Castilla y León dirigida a la Consejería de Medio Ambiente.

Estas peticiones de información son, en principio, contestadas por la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente mediante escrito de 21 de abril de 2005, informando tanto sobre la mortandad de peces en el río Duratón a su paso por el municipio de San Miguel de Bernuy y el Pantano de las Vencías (adjuntando copia del informe detallado de

PROCURADOR DEL COMÚN

los sucesos redactado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia) como del proceso de sellado y clausura del vertedero de residuos sólidos y urbanos en El Espinar. En lo que respecta a la solicitud de copia del "Estudio para la Declaración de la Sierra de Guadarrama como Espacio Natural Protegido", le remiten al Servicio de Espacios Naturales de la Consejería de Medio Ambiente en horario de atención al público de 9:00 a 14:00 horas.

En primer lugar, esta Procuraduría quiere constatar la demora en la contestación a estas peticiones de información de mortandad de peces en el río Duratón y de sellado del vertedero de residuos sólidos y urbanos en El Espinar, puesto que han transcurrido un plazo de casi dos años, mientras que el art. 4 de la Ley 38/1995 indica que el plazo máximo debe ser "de dos meses, a partir de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente". Este retraso en la contestación a las peticiones de información desvirtúa el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente que ya reconoció la Directiva mencionada. Es preciso, por tanto, que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se tomen las medidas pertinentes para evitar que hechos como los denunciados se vuelvan a repetir, y que se produzca una demora excesiva que impida un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información medioambiental.

Igualmente, hemos de manifestar que la información facilitada sobre el sellado del vertedero de El Espinar no parece completa puesto que no se informa a la asociación ecologista del estado del vertedero anterior a su sellado y del volumen, composición y caracterización de los lixiviados, haciendo únicamente referencia a la ejecución de las obras realizadas. Esta Procuraduría se congratula del proceso de sellado de dicho vertedero que supone un paso más en el proceso de tratamiento de los residuos conforme a la normativa vigente; pero, considera preciso que la información que se facilite sea más completa y atienda al contenido de lo solicitado.

Con respecto a la denegación de la copia del Estudio informativo para la Declaración de la Sierra de Guadarrama como Espacio Natural Protegido, hemos de indicar, tal como hicimos en el expediente **Q/427/02**, que facilitar la información solicitada pero no en la forma elegida en el escrito de solicitud, contradice claramente lo dispuesto en la Directiva y en la Ley 38/95 mencionada, ya que su art. 5 que se refiere al soporte material de la información indica en el primer párrafo que "Las administraciones públicas suministrarán la información sobre medio ambiente que les haya sido requerida en el soporte material disponible que el solicitante haya elegido". Por lo tanto, corresponde al peticionario escoger libremente el modo o la forma en que quiere disponer de esta información que debe ser suministrada por la Consejería. Evidentemente, esta petición de información es concreta y clara (art. 3.3), y tampoco gravosa económicamente ya que en el párrafo segundo del art. 5 se determina que "el suministro de la información en materia de medio ambiente dará lugar, en su caso, al pago de las

PROCURADOR DEL COMÚN

contraprestaciones económicas que puedan establecerse, sin que las cantidades a satisfacer puedan exceder de un costo razonable, de acuerdo con lo previsto en la correspondiente normativa sobre tasas y precios públicos". Por tanto, la Consejería de Medio Ambiente debe facilitar copia a esta asociación ecologista de la documentación requerida sobre el Espacio Natural de Sierra de Guadarrama, teniendo ésta que abonar la tasa o precio público pertinente por la prestación de este servicio.

En lo que respecta a la petición de datos sobre el águila imperial ibérica, y tratándose ésta de una especie en peligro de extinción, la Administración autonómica nos comunica que no se ha facilitado ninguna información. En efecto, el art. 3 de la Ley 38/1995 que regula las causas de denegación de la información sobre medio ambiente establece en el punto i) que se puede denegar cuando "su divulgación pudiera perjudicar a los elementos del medio ambiente", por lo que, en principio, podría encontrarse incluido dentro de estos supuestos. Sin embargo, debemos recordar que la Administración autonómica ha aprobado un Plan de Recuperación de esta especie por Decreto 114/2003, de 2 de octubre que define una serie de Áreas Críticas en las que será preciso otorgar autorizaciones para el ejercicio de cualquier actividad que pudiera perjudicar el desarrollo de esta especie, estableciéndose igualmente una serie de limitaciones. Por ello, se entiende que algunas de las cuestiones pueden ser facilitados por la Administración autonómica: incendios forestales y actividades de construcción de infraestructuras y forestales que se llevaron a cabo en los años 1997 a 2003, al igual que la evolución general de la especie (sin facilitar datos concretos de las nidificaciones). Asimismo, en el caso de que se produjera la denegación, sería necesaria la motivación de la misma, de conformidad con lo que establece el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, justificando la inclusión en alguna de las causas de denegación del art. 3 mencionado de la Ley 38/1995 y notificándoselo a la Asociación Ecologista peticionaria.

En lo que respecta a la denuncia de vertidos en el río Moros, nos informa la Administración autonómica que no procedió a incoar expediente sancionador, puesto que dichos hechos ya fueron denunciados el 8 de septiembre habiéndose incoado un expediente al respecto y efectuándose todas las comunicaciones con el denunciante originario. Al respecto, hemos de manifestar que, en efecto, uno de los principios del ejercicio de la potestad sancionadora es el de *non bis in idem* que se encuentra recogido en el art. 133 de la Ley 30/1992, por lo que no cabe sancionar dos veces el mismo hecho. Sin embargo, esto no debe ser obstáculo para garantizar los derechos de esta Asociación como denunciante, puesto que a lo largo del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se establecen una serie de derechos del denunciante, entre los que se encontraría la notificación de la resolución de un expediente sancionador (art. 13.2 del Decreto 189/1994).

PROCURADOR DEL COMÚN

Por ello, esta Procuraduría entiende que, en su momento, debió haberse notificado la Resolución del expediente sancionador a dicha Asociación denunciante sin que fuese necesario por supuesto la incoación de un expediente sancionador nuevo.

Por último, queremos referirnos a la remisión a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente de la solicitud de obtención de copia de un expediente sometido a Evaluación de Impacto Ambiental, como era el "Proyecto de planta para lacado de perfiles de aluminio". En este caso, se comprueba que a lo largo del período de información pública se denegó por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia el acceso a una copia de la documentación presentada por la empresa para poder hacer alegaciones, remitiéndose esta petición a la Secretaría General de la Consejería como órgano competente en materia de información ambiental. En principio, se encuadraría dentro del contenido del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente: así, se reconoce en la Sentencia del TSJ de Cataluña de 19 de abril de 2000 que recoge el derecho de acceso a copia de la documentación contenida en el período de información pública de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental dentro del contenido de la Ley 38/1995. En un caso similar, se afirma que *"resulta innegable que la Administración debió adoptar las medidas adecuadas para facilitar la reproducción de los documentos necesarios para la defensa de los derechos e intereses legítimos -a salvo la satisfacción de los derechos económicos correspondientes-. Y si como con posterioridad se reconoció real y efectivamente se podía tener acceso a todos los documentos -como los que finalmente se ha contado para resolver el presente caso- y jurídicamente sin tacha de genericidad ni de confidencialidad eficazmente hecha valer --puesto que las invocaciones genéricas y retóricas sobre las mismas no se han concretado y razonado debidamente--, bien se puede comprender que la reproducción debió alcanzar en su momento a todos los correspondientes"*.

Por tanto, esta Procuraduría entiende que la Consejería de Medio Ambiente debe articular un sistema para que el acceso a las copias de los expedientes que deban someterse a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de licencia y autorización ambiental se facilite, a fin de que las personas físicas y/o jurídicas puedan acceder a esta información en el periodo señalado de información pública, y poder, de esta forma, efectuar las correspondientes alegaciones sin demoras innecesarias derivadas de la remisión dicha petición a los Servicios Centrales de la Consejería de Medio Ambiente.

Atendiendo a lo expuesto, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

«Que por parte del órgano competente debió facilitarse la información demandada por la Asociación Ecologista en las peticiones efectuadas a lo largo de los años 2002 y

2003 en el plazo de dos meses tal como señala la Ley 38/1995, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Que se complete la información facilitada por Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente de 21 de abril de 2005 en relación con el sellado y clausura del vertedero controlado de residuos sólidos urbanos de El Espinar en el sentido de facilitar los datos solicitados por la Asociación Ecologista sobre el estado del vertedero anterior a su sellado, y del volumen, composición y caracterización de los lixiviados.

Que por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente se facilite copia a la Asociación Ecologista del documento titulado "Estudio para la Declaración de la Sierra de Guadarrama como Espacio Natural Protegido", teniendo ésta que abonar la tasa o precio público pertinente por la prestación de este servicio, de conformidad con lo que establece el art. 5 de la Ley 38/1995 citada.

Que por parte del órgano competente se faciliten los datos genéricos solicitados en el escrito de petición de 30 de julio de 2003 de la Asociación Ecologista sobre el águila imperial ibérica, denegando aquellos datos concretos que pudieran poner en peligro la conservación de esta especie y los objetivos marcados en el Decreto 114/2003, de 2 de octubre, por el que se aprueba su Plan de Recuperación, de acuerdo con los criterios que señala el art. 3 i) de la Ley 38/1995 mencionada.

Que por parte del órgano competente se debía haber notificado a la Asociación Ecologista la resolución del expediente sancionador incoado como consecuencia de la denuncia de los vertidos en el río Moros, (...) de conformidad con lo que establece el art. 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se articule un sistema para que se puedan facilitar copias de los expedientes que se sometan a licencia, autorización o evaluación de impacto ambiental en el plazo señalado en el período de información pública de conformidad con la legislación vigente, con el fin de que las personas físicas o jurídicas puedan formular las alegaciones pertinentes en tiempo y forma".

La Consejería de Medio Ambiente aceptó la resolución parcialmente, reconociendo el retraso producido, y facilitando información adicional, aunque no consideró necesaria la articulación de un sistema para facilitar copias en los procedimientos sometidos a la Ley de Prevención Ambiental.

Por último, debemos indicar que también se han presentado quejas a los ayuntamientos: así, cabe mencionar el expediente **Q/383/05**, que se refiere a la falta de contestación a una solicitud de información medioambiental dirigida al Ayuntamiento vallisoletano de Tudela de Duero, y el expediente **Q/1937/05**, relativo al Ayuntamiento de Soria.

ÁREA E

ÁREA E**EDUCACIÓN**

| | |
|---|-----------|
| Expedientes Área | 95 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 7 |
| Expedientes admitidos..... | 66 |
| Expedientes rechazados | 15 |

El art. 27 CE, contempla como un derecho fundamental el de la educación, obligando a los poderes públicos a garantizar a todos dicho derecho. Por otro lado, corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme al art. 35 LO 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el precepto constitucional anteriormente referido, y las leyes orgánicas que lo desarrollen. En este marco, estamos asistiendo en estos momentos a un momento de tránsito legislativo, en el que la nueva LO de Educación que se está gestando tiene la tarea de contribuir a una mayor calidad de la educación.

La educación, al margen de ser un derecho fundamental, tiene una indudable dimensión social, puesto que debe tener por objeto, según mandato constitucional, el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

No es casualidad, por tanto, que se hayan producido, y sigan produciéndose, un importante número de quejas en materia de educación, teniendo en cuenta que el parámetro de calidad exigible en educación supone, en la actualidad, una serie de aportaciones de lo más dispares, que van más allá de la mera actividad educativa en sentido estricto, y que constituyen el origen de un elevado número de quejas.

Los recursos económicos son imprescindibles para la dotación de becas y ayudas que contribuyan a establecer un equilibrio frente a las desigualdades, para atender a la diversidad del alumnado y a las medidas de apoyo al profesorado, así como para la progresiva implantación de las nuevas tecnologías. Por ello, debemos celebrar el hecho de que Castilla y

PROCURADOR DEL COMÚN

León se sume a las CCAA, que muestran una tendencia a elevar los presupuestos para el sistema educativo, en especial si consideramos la actual consignación respecto al año 2005.

Especial importancia merece la implantación de las nuevas tecnologías en un mundo como el actual, debiendo destacarse, igualmente, que el Ministerio de Educación y Ciencia, según publicación del *BOE*, de 14 de diciembre de 2005, haya renovado el Convenio suscrito con la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Castilla y León para el desarrollo de actividades encaminadas a fomentar la utilización de Internet en las aulas.

Es preocupante, sin embargo, que al hablar de las materias propias del derecho a la educación no podamos descartar la existencia de comportamientos violentos de los alumnos caracterizados como de acoso escolar, donde, además de verse afectado el derecho a la educación, la protección del derecho a la integridad física y moral, y, en casos extremos, la protección del derecho a la vida, cobran su protagonismo.

Por otro lado, el derecho de todos a la educación exige un especial esfuerzo para hacer factible dicho derecho a aquellos que, por el padecimiento de cualesquier minusvalía o por circunstancias sociales, precisan de determinados complementos que compensen las carencias que puedan tener respecto al resto del alumnado.

1. ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

1.1. Escolarización, admisión de alumnos y traslados de expedientes

En materia de escolarización y admisión de alumnos podemos hacer referencia a dos quejas, concretamente las que dieron lugar a los expedientes **Q/643/04** y **Q/860/05**.

En el primer caso, la queja cuestionaba el proceso de escolarización de una niña en el curso académico 2003/2004, tras haber sido admitida, en primera instancia, en el Colegio Público Francisco de Vitoria (Burgos), y haber interesado, posteriormente, su cambio al Colegio Liceo Castilla-Hnos. Maristas, tras conocer la existencia de una plaza vacante susceptible de ocupación, extremo comunicado por el Director de este último centro, en diciembre de 2003.

Al respecto interesamos conocer los criterios en los que se apoyaba la Administración Educativa cuando, posteriormente al hecho de la matrícula, a efectos de escolarización y fuera del plazo ordinario, se permitía materializar el cambio de un alumno a una plaza vacante existente en otro centro escolar.

Examinado el contenido del Informe evacuado por la Consejería de Educación, en lo que respecta a este extremo, se adujo que: *“...Con fecha 16 de enero de 2004, el reclamante presenta nuevo escrito dirigido a la Dirección Provincial de Educación de Burgos al que ésta responde ratificándose en la resolución adoptada por la Comisión de Escolarización*

PROCURADOR DEL COMÚN

correspondiente de fecha 9 de junio de 2003, e informándole que ya hizo uso de solicitud en su debido plazo y forma, proceso regulado por la normativa antes aludida, y que, posterior al hecho de la matrícula en plazo ordinario, solamente son atendidos, a efectos de escolarización y fuera del plazo ordinario, los supuestos de alumnos no admitidos en centro alguno, y, por tanto, no matriculados, y alumnos procedentes por diversos motivos de otra localidad o un cambio de domicilio con distancia significativa, circunstancias que no se dan en este caso...".

Sin embargo, ni en el RD 366/1997, de 14 de marzo, ni la OM, de 26 de marzo de 1997, ni la Instrucción de 3 de febrero de 2003, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa de la Consejería de Educación, así como tampoco las Instrucciones de la Dirección Provincial de Educación de Burgos de fecha 17 de febrero de 2003, contemplan, en la forma aducida por la Administración Educativa competente, el criterio imperante para un supuesto como el contemplado en el presente expediente de queja.

Es cierto que, según la instrucción decimotercera de la "Instrucción de 3 de febrero de 2003, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa de la Consejería de Educación, sobre los procesos implicados en la reserva de plaza, admisión y matriculación de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil (2º ciclo), Primaria y Secundaria de la Comunidad de Castilla y León, para el curso 2003/04", las solicitudes presentadas fuera de plazo perderán prioridad en relación con las presentadas en el plazo establecido. Pero la redacción completa de dicha instrucción no delimita en los términos informados los criterios a seguir para el supuesto de plazas vacantes. Únicamente se contempla lo siguiente:

"... En el caso de que dichas solicitudes correspondiesen a alumnado de enseñanzas obligatorias, una vez finalizado totalmente el proceso de admisión, la correspondiente Comisión de Escolarización comunicará al alumnado y, en su caso, a sus representantes legales, la relación de centros docentes con puestos escolares vacantes para que opten por alguno de ellos para su adjudicación.

Si la solicitud presentada fuera de plazo correspondiera a enseñanzas no obligatorias, el centro, previo dictamen de la Comisión de Escolarización, podrá admitir al alumno o alumna, siempre que disponga de puestos escolares vacantes".

En el expediente de referencia se producía una situación cuando menos peculiar pues, según indicaba el reclamante, era la propia Dirección del Colegio Liceo Castilla-Hnos. Maristas quien comunica la existencia de un puesto escolar vacante a fecha de diciembre del año 2003, susceptible de ser ocupado por la alumna en el caso de obtener la autorización de la Dirección Provincial de Educación de Burgos.

PROCURADOR DEL COMÚN

Cuando el compareciente solicita, en fecha 16 de enero de 2004, la “autorización” se encuentra con que la Dirección Provincial de Educación de Burgos, en Resolución de fecha 15 de marzo de 2004, se ratifica, para desestimar su petición, en la Resolución adoptada por la Comisión de Escolarización correspondiente, de fecha 9 de junio de 2003. Esto es, se hace caso omiso a las nuevas circunstancias aducidas y se limita a señalar que, posteriormente al hecho de la matrícula, sólo deben ser atendidos, a efectos de escolarización, y fuera del plazo ordinario, los supuestos de alumnos no admitidos en centro alguno y, por tanto, no matriculados, y aquellos alumnos procedentes por diversos motivos de otra localidad, o por un cambio de domicilio con distancia significativa. Nada se dice sobre la posibilidad contemplada en la propia instrucción decimotercera.

Sin entrar a valorar la baremación realizada por la Comisión de Escolarización correspondiente al caso concreto planteado, esta Procuraduría sí estimó oportuno significar que, hasta que la Comunidad de Castilla y León no elabore normativa propia en esta materia, y siga aplicando con carácter supletorio la regulación establecida al respecto por el Ministerio de Educación y Ciencia, y dicte las instrucciones que estime adecuadas en el uso de sus competencias, se debería abordar de forma clara y concisa situaciones como la padecida.

La virtualidad fundamental de las Instrucciones dictadas por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa es abordar las normas de aplicación en los procesos de reserva de plaza, admisión y matriculación de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil (2º ciclo), Primaria y Secundaria de la Comunidad de Castilla y León, al menos en lo que no está regulado en disposiciones de rango superior.

Las Instrucciones deben ser, en consecuencia, el referente que debe estar presente en todas las actuaciones que se desarrollen por cada una de las nueve Direcciones Provinciales de Educación dependientes de la Consejería de Educación, al objeto de que en las mismas consten los criterios que deben seguirse ante situaciones que pueden ser abordadas de forma dispar, mejorando con ello la coordinación que debe presidir el buen funcionamiento de la Administración Educativa en Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución: *“Que en las próximas Instrucciones que dicte la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa sobre los procesos implicados en la reserva de plaza, admisión y matriculación de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de Educación infantil (2º ciclo), Primaria y Secundaria de la Comunidad de Castilla y León, se concreten, de forma clara y concisa, los criterios imperantes a seguir para materializar el cambio de un alumno, a una plaza vacante existente en otro centro escolar, cuando ésta se lleve a cabo fuera del plazo ordinario de escolarización, y posterior al hecho mismo de la matrícula en el centro inicialmente adjudicado”.*

Esta resolución fue aceptada por la Administración educativa, señalando que la Comunidad de Castilla y León ha publicado la normativa propia que regula el procedimiento para la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos: Decreto 17/2005, de 10 de febrero, (*BOCYL* de 14 de febrero de 2005), Orden EDU/184/2005, de 15 de febrero, (*BOCYL* de 17 de febrero de 2005) y Resolución de 17 de febrero de 2005, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa (*BOCYL* de 18 de febrero de 2005). Continuaba señalando la Administración educativa que en dicha normativa se regula, entre otros muchos aspectos, el traslado de matrícula a lo largo del curso dentro de una misma localidad y que se establece el procedimiento que se ha de seguir en función del momento en el que se produzca esa solicitud, teniendo como único criterio que la medida sea adecuada a las características educativas del alumno.

En el expediente **Q/860/05**, se hacía alusión a la falta de consideración de la proximidad domiciliaria en el proceso de reserva de plaza para la adscripción de un alumno al Instituto "Parquesol" (Valladolid). El expediente fue archivado porque la petición del afectado fue satisfecha con la admisión del alumno, tras ser formulado recurso de alzada ante la Dirección Provincial de Educación, conforme a lo previsto en el art. 22 del Decreto 17/2005, y ser corregida la baremación para reserva de plaza que había realizado el titular del Centro de origen, en aplicación del art. 9 de la Orden EDU/184/2005, de 15 de febrero, por la que se desarrolla el proceso de admisión de alumnos en los centros docentes que imparten, sostenidas con fondos públicos, enseñanzas de Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Castilla y León.

También en materia de traslado de expedientes se ha producido alguna queja aislada, debidamente solucionada tras la debida implicación de la Administración educativa. En concreto, en el expediente **Q/2063/04**, el reclamante ponía de manifiesto que a un alumno, que no superó 4º Curso de Educación Secundaria Obligatoria y que tuvo que repetir el mismo en el curso escolar 2003-04, se le cerró el Libro Escolar, lo que le impedía matricularse para ocupar una plaza de Diversificación Escolar. No obstante, la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa emitió una Resolución en la que se autorizaba la reapertura del Libro Escolar del alumno afectado, para que pudiera incorporarse al programa de Diversificación Escolar del IES, "Gonzalo Torrente Ballester" de Santa Marta de Tormes (Salamanca).

1.2. Edificios e instalaciones

No han faltado quejas presentadas ante esta Procuraduría relativas al estado e insuficiencia de los edificios e instalaciones al servicio de la función educativa, si bien, parece evidenciarse un esfuerzo de la Administración autonómica en suplir las deficiencias detectadas en la materia.

Así, en la queja que dio lugar a la apertura del expediente **Q/1224/04**, se puso de manifiesto la preocupación del reclamante por la situación del edificio e instalaciones del Conservatorio Profesional de Música "Tomás Luis de Victoria" de Ávila. No obstante, el expediente fue archivado, al considerarse en vías de solución el hecho que motivó la queja, habida cuenta de la previsión de construir en Ávila un nuevo conservatorio de música dando cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras. En concreto, se ha publicado en el *BOCYL*, nº 141, de fecha 21 de julio de 2005, la Resolución de 11 de julio de 2005, por la que se anunció el concurso público para contratar los trabajos de redacción del proyecto básico y de ejecución, elaboración de maqueta, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud para la construcción de dicho Conservatorio Profesional de Música de Ávila.

También en la queja que dio lugar al expediente **Q/149/05** se planteaba la falta de aulas en el Colegio de Educación Infantil y Primaria "Arcipreste de Hita" de El Espinar (Segovia), cerrándose las actuaciones al comprobar la existencia de un programa de ampliación del Centro.

Por último, el expediente **Q/1127/05** vino motivado por la petición de un polideportivo para el IES "Diego María Aguilera" (Burgos), considerando la Administración que otros centros educativos, por el volumen de su alumnado, así como por las instalaciones con las que cuentan, son más prioritarios que el Instituto "Diego María Aguilera", cuya matrícula es muy fluctuante, de todo lo cual se informó al reclamante con carácter previo al cierre del expediente.

1.3. Calificaciones académicas

También se han producido varias quejas en las que se pone de manifiesto una disconformidad con las calificaciones y decisiones de promoción referidas a alumnos de Educación Primaria y de Bachillerato, si bien, esta Procuraduría no ha podido más que advertir la correcta actuación de la Administración educativa, teniendo como referencia la normativa aplicable en cada caso.

Así, la queja que dio origen al expediente **Q/1521/05** tenía por objeto la disconformidad del reclamante con la calificación de la asignatura de matemáticas de 2º Curso de Bachillerato del IES, "Padre Isla" de León. En este caso, la queja fue archivada mediante Resolución en la que se indicó que es de rigor aclarar, a este respecto, que las decisiones sobre calificación de los alumnos constituyen un aspecto de la actividad docente para cuya realización se utilizan en buena medida datos y criterios cuya adecuada aplicación no puede ser valorada por esta Procuraduría, al exceder dicha eventual actuación de las facultades que tiene atribuidas (esto es, la supervisión de la actuación administrativa desde el punto de vista de su adecuación al ordenamiento jurídico vigente), debiendo en consecuencia fundamentarse su

PROCURADOR DEL COMÚN

actuación en criterios y valoraciones de legalidad y, en ningún caso, en apreciaciones de carácter extrajurídico que excederían, como se ha dicho, del cometido que tiene encomendado.

En efecto, para la adopción de las decisiones sobre evaluación o promoción de los alumnos -que compete a los profesores encargados de su proceso educativo- se utilizan una serie de datos de índole extrajurídica y deducidos de la relación directa que se establece entre alumnos y profesores durante el curso, cuya ponderación no considera posible cuestionar esta Institución, tanto por razón del carácter de las facultades que tiene atribuidas, como por entender que carece de los elementos de juicio necesarios para sustituir el punto de vista o la opinión que los profesores han obtenido sobre la consecución por los alumnos de los objetivos de un ciclo o curso.

En este ámbito, el criterio que rige la actuación de esta Institución es, en consecuencia, el de garantizar a los interesados la disponibilidad de las vías de reclamación e impugnación administrativa y jurisdiccional previstas en las normas vigentes, así como que, a través de su utilización, puedan aquellos manifestar las objeciones que les merezcan las correspondientes decisiones calificadoras, y obtener a las mismas la respuesta expresa que en todo caso debe proporcionarles el órgano administrativo al que se hayan dirigido, en el tiempo y forma que se establece en la legislación procedimental vigente.

De lo manifestado en el escrito del reclamante, en el caso concreto, se deducía su disconformidad con la calificación otorgada, frente a la que se formuló la reclamación prevista en la Orden de 28 de agosto de 1995, (*BOE* del 20 de septiembre), cuya desestimación en el ámbito del centro docente dio lugar a la formulación de la queja a que se está haciendo referencia.

Los antecedentes remitidos permitieron, sin embargo, deducir que, según procura esta Institución en todos los supuestos similares a los que plantea el reclamante, en todo momento han estado abiertos los cauces de reclamación que contempla la normativa vigente, y que su utilización ha dado lugar a la adopción por la Dirección Provincial de Educación de León de la resolución expresa que impone la normativa vigente.

Así las cosas, en lo que se refiere ya a la adecuación sustantiva de la decisión de no modificar la calificación otorgada, esta Institución, cuyas facultades de supervisión se dirigen a contrastar la adecuación, exclusivamente desde un punto de vista jurídico, de las actuaciones de las Administraciones públicas y sus agentes, no consideró posible entrar a valorar este aspecto de la decisión que suscita el desacuerdo del reclamante.

En el expediente **Q/1435/05**, tras analizar la problemática derivada del mismo, también hemos podido llegar a la conclusión de que no existió actuación irregular alguna por parte de la Administración. En efecto, tras haberse obtenido de la Consejería de Educación de la

PROCURADOR DEL COMÚN

Junta de Castilla y León la información requerida al efecto, tenemos que señalar que han sido correctos el procedimiento y los criterios de evaluación empleados para obtener la nota final con la que se ha puntuado a un alumno en el módulo de "Fundamentos y Técnicas de Análisis Microbiológico", correspondiente al Segundo Curso del ciclo formativo "Laboratorio de diagnóstico clínico".

El alumno en cuestión, en las dos evaluaciones previas, obtuvo las puntuaciones de 9,75 y 8,5, respectivamente. Ambas notas fueron redondeadas al alza, de modo que la primera evaluación se puntuó con 10 puntos, y la segunda evaluación con 9 puntos, conforme a la aplicación, en este caso favorable, del criterio de evaluación previsto en la Programación del Módulo según el cual "la nota de cada evaluación se redondeará a la alta o a la baja según las habilidades y aptitudes demostradas de forma continua en las prácticas de laboratorio, así como en los trabajos realizados de forma individual o de grupo".

Posteriormente, la nota final del Módulo de "Fundamentos y Técnicas de Análisis Microbiológico" se obtuvo de la media aritmética sobre las notas de los exámenes de cada evaluación, esto es, sobre 9,75 y 8,5, y no sobre los redondeos de dichas notas. Es aquí donde el autor de la queja muestra su disconformidad con el procedimiento utilizado, ya que estima que la media aritmética debería ser realizada sobre las notas de las dos evaluaciones redondeadas, esto es, sobre 10 y 9. Sin embargo, hemos de considerar, en primer lugar, que, para las evaluaciones finales, las expresiones numéricas no pueden tener decimales, puesto que la Orden ECD/2764/2002, de 30 de octubre, dispone que "la expresión de la evaluación final de cada uno de los módulos profesionales que componen el ciclo formativo se realizará en forma de calificaciones numéricas comprendidas entre el 1 y 10, sin decimales". Por otro lado, los Criterios de Evaluación de la Programación del Módulo ninguna referencia hacen respecto a la forma de obtener la expresión numérica de la evaluación final, ni la relación de ésta con las expresiones numéricas de las evaluaciones anteriores. Y, asimismo, no pueden ignorarse las exigencias de la evaluación continua, conforme a lo previsto en la Orden de 14 de noviembre de 1.994, por la que se regula el proceso de evaluación del alumnado que curse la formación profesional específica, en la que se establece que "por su parte, la evaluación propiamente dicha de cada módulo profesional requiere la evaluación continua que se realiza a lo largo de todo el proceso de aprendizaje. Esta evaluación continua es la que permitirá la evaluación final de los resultados conseguidos por el alumno al término de dicho proceso".

En el caso que nos ocupa, tanto si obtuviéramos la media aritmética de las notas de las evaluaciones redondeadas (10 y 9), como si la obtuviéramos de las puntuaciones sin el redondeo (9,75 y 8,5), en ningún caso llegaríamos a una puntuación superior a 9,5 puntos, por lo que el necesario redondeo de la nota final, en principio, puede oscilar tanto hacia la máxima puntuación de 10, como hacia el 9, pero es aquí donde la virtualidad de la evaluación continua

ha podido justificar la decisión de puntuar al alumno con un 9, y no con un 10, atendiendo a criterios objetivos, puesto que las notas obtenidas por el alumno han ido en descenso. En la primera evaluación obtuvo 9,75 puntos (redondeados a 10), en la segunda 8,5 puntos (redondeados a 9) y, en el examen sobre prácticas que se realizó, como una oportunidad adicional y voluntaria, para el posible redondeo de la nota final al alza, obtuvo una puntuación de 7 puntos, por lo tanto, estamos en presencia de un rendimiento académico descendente.

Respecto a éste último examen adicional, en contra de lo que se indicó en los escritos de queja, no constaba dato alguno que permitiera afirmar que dicho examen fue realizado a tres alumnos con opciones a la calificación final de 10, con un carácter competitivo, para atribuir exclusivamente a uno de ellos la máxima puntuación. Al contrario, según se desprendió de los Informes del Área de Inspección Técnica de Educación, sobre la reclamación de la calificación y sobre el recurso de reposición formulado por el interesado, dicho examen tuvo un carácter voluntario, adicional, y con la única virtualidad de que el alumno al que se refiere la queja, y otros alumnos, pudieran redondear al alza la nota que obtuvieron por debajo del 10.

Por lo demás, en cuanto al procedimiento de revisión de la calificación interesada, la Resolución de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, de 19 de mayo de 2005, desestimó la pretensión de que se modificara la nota final de 9, teniendo en cuenta el Informe emitido por el Área de Inspección Educativa realizado al efecto, y la propuesta formulada por la Sección de Alumnos y Servicios Complementarios, por los argumentos que aquí ya han sido expuestos, y todo ello con base en lo dispuesto por la OM de 14 de noviembre de 1.994, por la que se regula el proceso de evaluación y acreditación académica del alumnado que cursa la Formación Profesional Específica establecida en la LO 1/1999, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo; la Resolución de 30 de abril de 1996, por la que se regulan aspectos de ordenación académica de la Formación Profesional Específica de Grado Medio y Superior; el RD 777/1998, de 30 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la ordenación académica de la Formación Profesional en el ámbito del sistema educativo; y la OM de 28 de agosto de 1995, por la que se regula el procedimiento para garantizar el derecho de los alumnos de ESO y Bachillerato a que su rendimiento sea evaluado con criterios objetivos. Contra dicha Resolución se interpuso recurso de reposición, siendo éste desestimado por Resolución de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid de 15 de septiembre de 2005, frente a la que cabía interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

Por otro lado, también en este expediente cabría reproducir cuanto se ha argumentado en el anteriormente referido (**Q/1521/05**), en cuanto al carácter de las decisiones sobre la calificación de alumnos, que limita la valoración que esta Procuraduría puede hacer de las mismas.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por todo cuanto se ha expuesto, esta Procuraduría no advirtió objeción de legalidad alguna a la hora de determinar la nota final otorgada al alumno en el Módulo de “Fundamentos y Técnicas de Análisis Microbiológico”, por lo que se procedió al archivo de la queja.

En el expediente **Q/1624/05** también era objeto de discrepancia la decisión de no promocionar a un alumno del Centro escolar “Miguel Hernández” de Laguna de Duero (Valladolid) al tercer ciclo de Educación Primaria.

Esta queja también tuvo que ser archivada, por los mismos razonamientos expuestos para la anterior, debiendo añadirse que, en lo referente a la ausencia del trámite de audiencia contemplado en los términos del art. 11.3 del RD 1344/1991, debemos indicar, como ya lo hizo en su momento la Administración Educativa, que existe jurisprudencia reiterada en orden a considerar que debe entenderse subsanado el defecto de falta de audiencia previa del particular cuando éste tuvo suficientes oportunidades de defensa en vía administrativa (STS, de 22 de abril de 2002). De igual forma, la falta de audiencia previa debe considerarse subsanada ya que, aunque no debió haberse incurrido en ella, se trata de una irregularidad formal no invalidante que no ha provocado indefensión, pues se han interpuesto los correspondientes recursos (Recurso de Alzada y potestativo de Reposición) y, además, ese trámite fue subsanado con la entrevista personal mantenida con la tutora, donde fueron esgrimidas las alegaciones que se tuvo a bien realizar.

1.4. Derechos y deberes de los alumnos

En este apartado, han predominado las quejas dirigidas contra distintos profesores (**Q/309/05**, **Q/661/05** y **Q/1359/05**) a los que se les ha reprochado que no adaptan su enseñanza a los contenidos del curso, que utilizan criterios de evaluación contradictorios y arbitrarios, y, en algún caso, que mantienen una conducta sexista y discriminatoria y de trato vejatorio hacia los alumnos. También se ha producido alguna queja relativa a la tramitación de un expediente sancionador de un alumno de educación secundaria (**Q/682/04**), y alguna otra por la escasa atención recibida por un alumno también de educación secundaria (**Q/2164/04**).

Por lo que respecta al primer bloque de quejas, referidas a los profesores de los centros de enseñanza, en concreto del Colegio Público Fernando de Rojas” (Burgos), del Colegio Público “Santa María” de Aranda de Duero (Burgos) y del Colegio Público “Tello Téllez” (Palencia), en todos los casos se ha comprobado el fundamento de las quejas, lo que ha dado lugar a la correspondiente actuación por parte de la Inspección Educativa, para la valoración y seguimiento de los procedimientos empleados por dichos profesores y su corrección, a fin de salvaguardar los derechos de los alumnos.

En uno de los casos más graves, relativo a una profesora de la asignatura de Inglés, la Inspección educativa propició que la docente tuviera que impartir enseñanza en los cursos de

PROCURADOR DEL COMÚN

niveles educativos inferiores, con el apoyo de los tutores para verificar su labor educativa, al margen del seguimiento constante de la evolución de su actividad docente. En otro de los casos, referido a una Profesora de Educación Infantil, el Área de Inspección Educativa incluyó, entre las medidas de su actuación, reuniones y visitas al aula de la profesora, en aras a propiciar un ambiente óptimo en el grupo de alumnos, y, en general, en todo el Centro.

El expediente **Q/682/04** estaba relacionado con unas presuntas irregularidades cometidas por la Dirección de un IES de la provincia de León, en el transcurso de la tramitación del expediente disciplinario incoado contra un alumno, que fue sancionado con la supresión del derecho a participar en las actividades complementarias y extraescolares del Instituto, como consecuencia de haber recibido dos amonestaciones. En este caso, se comprobó que se obvió el principio *non bis in idem* admitido como principio general del derecho, ignorándose igualmente los efectos jurídicos del instituto de la prescripción.

Con relación a dicho asunto, esta Procuraduría dictó una resolución, que fue expresamente aceptada por la Consejería de Educación, en la que se sugirió *"que, desde la Consejería de Educación, se cursen las órdenes precisas para que la Directora del IES XXX acomode, en lo sucesivo, su proceder a la previsión legal contenida en el art. 49 del RD 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros;; advirtiéndole que actuaciones como la contemplada en el presente expediente encuentran su respuesta más genuina en los principios y el procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración, que puede y debería, incluso, iniciarse de oficio a tenor de lo dispuesto en los arts. 139 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a fin de que el funcionamiento anormal de la Administración con resultado lesivo para el alumno no quede impune"*. Esta resolución fue expresamente aceptada, y, de hecho, nos consta que se dio traslado de la misma a la Directora del Centro a los efectos oportunos.

Por último, en el expediente **Q/2164/04**, el reclamante denunciaba la escasa atención específica recibida por un alumno de 1º Curso de Educación Secundaria Obligatoria, matriculado en un IES de León, con problemas de comportamiento derivados de la hiperactividad que padece y de la que está siendo tratado médicamente.

Esta queja fue archivada después de que se hubiera comprobado, a la vista de la información recibida, que el Instituto dispone de recursos especializados necesarios (Departamento de Orientación con Profesor de Psicología y Pedagogía, otros tres Profesores de distintos ámbitos, Profesor de Pedagogía Terapéutica y Profesor de Educación Compensatoria). Además, el alumno había sido incluido en un Programa de Intervención, previa valoración de carácter psicopedagógico, existiendo un compromiso de la Inspección Educativa de realizar un seguimiento para ir valorando la eficacia de las medidas específicas que habían sido adoptadas.

1.5. Becas y ayudas al estudio

Se han producido distintas quejas motivadas por la denegación de becas y ayudas convocadas por el Ministerio de Educación, y, en algún caso, por problemas en el cobro de dichas becas y ayudas, pero que han tenido que ser remitidas al Defensor del Pueblo por carecer esta Procuraduría de competencia al efecto, conforme a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre (**Q/296/05**, **Q/339/05**, **Q/350/05**, y **Q/947/05**).

El expediente **Q/200/05** estuvo referido al hecho de haberse negado a un alumno de Bachillerato (enseñanza de nivel post-obligatorio), en cuyo lugar de residencia existe un Centro que imparte Bachillerato, la ayuda de transporte escolar que había solicitado. Dado que no se cumplían los requisitos requeridos para la concesión de la ayuda, el expediente fue archivado, recomendando al reclamante la solicitud de becas y ayudas convocadas por la Administración Educativa Estatal para los alumnos de niveles post-obligatorios.

1.6. Centros docentes: Dotación de profesorado

En cuanto a la dotación de profesorado, se han producido varias quejas relacionadas con la supresión de plazas o escasez de docentes, en especial en centros de Educación Infantil (**Q/1377/04**, **Q/162/05**, **Q/539/05**). Asimismo, una de las quejas (**Q/1737/05**) estaba referida a la ausencia de clases de religión católica en un Colegio Público, debido a la falta de profesores que pudieran impartir dicha asignatura.

En el expediente de queja **Q/162/05**, los reclamantes denunciaban la escasez de personal docente para atender a los alumnos de la Escuela Infantil “La Cigüeña” de Valladolid, en concreto, se indicaba que existía un único profesor para atender a veinte niños menores de tres años. Asimismo, en el expediente de queja **Q/1377/04**, se denunció la supresión de una plaza docente para educación infantil en un Colegio Público de Zamora; mientras que, en expediente de queja **Q/539/05**, también se denunció la propuesta de supresión de una plaza de profesor, para el curso 2005-2006, en un Colegio Público de la provincia de Burgos. Ambas quejas fueron archivadas, tras la oportuna información recibida respecto al objeto de las mismas.

Por lo que se refiere al expediente **Q/162/05**, una vez recabado el informe la Secretaría General de la Consejería de Educación, se nos pusieron de manifiesto las consideraciones que a continuación transcribimos: *«El Centro Infantil La Cigüeña de Valladolid cuenta con 74 plazas dirigidas a prestar servicio educativo-asistencial a niñas y niños con edades comprendidas entre 0 y 3 años. El personal que presta servicios en dicho Centro son 14*

personas, de los que 7 son Técnicos Superiores en Educación Infantil, 1 Cocinero, 1 Ayudante de Cocina, 1 Oficial de mantenimiento, 3 Personal de Servicios y el Responsable del Centro.

Por tanto, el centro dispone de profesionales que atienden correctamente a las niñas y niños que acuden al mismo. La normativa que rige estos Centros, que es la Orden EDU/572/2005, de 26 de abril, relativa a los requisitos mínimos de los centros que imparten Educación Infantil de Primer ciclo, donde se establece que les será de aplicación el RD 1004/91, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitarias; y que en su art. 15 dispone que "los Centros de Educación Infantil en los que se impartan, exclusivamente, el primer ciclo deberán contar con personal cualificado en número igual al de unidades en funcionamiento más uno. Por cada seis unidades o fracción deberá haber, al menos, un maestro especialista en Educación Infantil o profesor de Educación General Básica especialista en Preescolar. El personal cualificado a que se refiere el apartado anterior estará formado por maestros especialistas en Educación Infantil o profesores de Educación General Básica especialistas en Preescolar, y por técnicos superiores en Educación Infantil o técnicos especialistas en Jardín de Infancia.

El Centro "La Cigüeña" tiene 5 unidades y desarrollan su actividad 7 Técnicos Superiores en Educación Infantil. A ello hay que añadir las funciones que desarrolla el Responsable de Centro, que asume la coordinación, programación y planificación de toda la actividad del centro, es decir, tanto las actividades de gestión, como la prestación del servicio educativo y asistencial, lo que supone que se superan ampliamente las exigencias normativas antes citadas, precisamente para garantizar en todo momento que se cumpla con la finalidad educativo-asistencial, con los mayores niveles de calidad y seguridad que puedan prestarse».

En definitiva, se estimó que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, por lo que no resultaba posible apreciar que, en relación con la misma, el órgano educativo competente hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón por la que, en último término, se procedió al oportuno archivo.

En el mismo sentido hay que hacer referencia al expediente **Q/1377/04**, en el que la queja fue archivada después de que se nos informara en los siguientes términos:

«El Colegio Público "Gonzalo de Berceo", de la ciudad de Zamora, está ubicado en el casco antiguo de la ciudad de Zamora, donde reside una población con una media de edad alta, y por lo tanto escasa población infantil.

Para el curso actual 2004-2005 solamente solicitaron admisión en el citado colegio 2 alumnos para infantil de tres años, que unidos a los 8 y 7 de cuatro y cinco años suman un total de 17 alumnos en Educación Infantil, lo que supone una "ratio" de 5,6

alumnos/grupo, habida cuenta que la dotación de profesorado de infantil es de tres maestros/as.

No obstante este descenso de matrícula, en ningún momento se propuso desde esta Consejería de Educación la reducción del cupo de maestros de ese centro para el actual curso 2004-2005, manteniéndose todas las unidades y plantilla, incluida la plaza de la maestra objeto de este expediente de queja.

En la propuesta de modificación de la composición jurídica de los centros públicos de Castilla y León, de próxima publicación en el BOCYL, para el curso 2005-2006, consensuada entre los meses de enero y febrero de 2005 con la Dirección Provincial de Educación de Zamora y las Organizaciones Sindicales, se ha acordado mantener, para no desmodular el centro, la misma situación actual del Colegio Público "Gonzalo de Berceo" en cuanto a unidades y plantilla orgánica.

Teniendo en cuenta las peculiaridades de cada centro y su ámbito de influencia, es obligación de esta Consejería de Educación planificar el adecuado equilibrio entre alumnos y profesorado por lo que la permanencia de la misma plantilla funcional dependerá de la matrícula del próximo curso».

En el caso del expediente de queja **Q/539/05**, también se produjo el correspondiente archivo, una vez que el Ayuntamiento de Valle de Santibáñez (Burgos), nos hizo saber que el Director Provincial ya se había comprometido al mantenimiento de las Unidades y Plantillas que existían en el Centro.

Por su parte, en el escrito de queja que inició el expediente **Q/1737/05**, se ponía de manifiesto que, a pesar de que se había iniciado el Curso escolar 2005-2006, los alumnos de los Cursos Tercero de Educación Infantil y Primero de Educación Primaria del Colegio Público "San Claudio" de la ciudad de León, cuyos padres han optado por la enseñanza de Religión Católica, no habían recibido ninguna clase de este área de formación a la fecha en que se efectuaba la reclamación. Según dicho escrito de queja, la dirección del Colegio Público "San Claudio" había informado a los padres de los alumnos que las clases correspondientes a la enseñanza de Religión Católica no habían comenzado porque el Obispado de León no había designado los profesores que tenían que impartir dicha área; mientras que, según el reclamante, el Obispado de León ha comunicado a los padres que, por su parte, habían designado el personal docente requerido, según la petición de horas que el propio Centro Educativo dirigió a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León para el Curso 2005/2006, aunque el Obispado ya había advertido de la insuficiencia de horas pedidas a las autoridades educativas. Asimismo, en la queja se indicaba que, también según la información facilitada por el Obispado a los padres, la Consejería de Educación ya estaba trabajando para subsanar el problema.

Tras pedirse la correspondiente información a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, se informó que *«está subsanada la insuficiencia de horas, de forma que uno de los profesores que estaba a jornada parcial desde comienzo del curso escolar, en el Colegio Público "San Claudio de León", ha pasado a jornada completa, al objeto de atender el incremento de horas solicitado con posterioridad al inicio del curso»* por lo que se procedió al archivo del expediente, si bien, cabría reprochar la falta de precisión y/o coordinación para atender la demanda de profesores de religión católica desde el mismo momento del inicio del curso.

Tampoco debemos dejar pasar por alto, en este apartado referido a la dotación del profesorado, al expediente **Q/1888/04**. El motivo de la queja que dio lugar a dicho expediente se centraba en un supuesto cambio en los niveles formativos de los Interpretes de Lenguaje de Signos, con la consecuente repercusión en la eficacia de la atención prestada por estos profesionales en los colegios e institutos en los que se escolarizan alumnos con discapacidad auditiva. El autor de la queja entendía que, con el traspaso de las competencias en Educación, desde el ámbito nacional al de nuestra Comunidad Autónoma, habían decaído las mínimas garantías de calidad en el servicio prestado. El reclamante también consideraba que habían sido sustituidos los profesionales con más formación y/o con experiencia en la interpretación, por otros con menor experiencia en el ámbito de la interpretación y sin ninguna en el ámbito educativo, puesto que a los primeros únicamente se les exigía, como requisitos, ser Intérpretes oficiales y estar inscritos como demandantes de empleo o de mejora de empleo; en tanto que, anteriormente, se primaban titulaciones como Psicología, Ciencias de la Educación u otras, además del conocimiento de la lengua de signos. Estos hechos, según el reclamante, estaban dando lugar a un grave descenso en la calidad del servicio y afectando directamente a la educación de los alumnos sordos.

Solicitada la oportuna información a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, se nos hizo constar que:

"Que el contrato, en su pliego de condiciones, recogía las mismas características de funcionamiento que estaban especificadas en el contrato realizado en su día por el Ministerio.

Que en el momento actual todo el personal que realiza funciones de intérprete de signos en centros educativos de Castilla y León sostenidos con fondos públicos, cumple las especificaciones establecidas en el contrato.

Que la empresa adjudicataria del contrato para cursos anteriores ha sido la Federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL)".

PROCURADOR DEL COMÚN

El pliego de condiciones técnicas del concurso, que la Consejería afirma no haber variado desde el 1 de enero de 2000, prevé el siguiente perfil profesional de los interpretes: *“Un conocimiento adecuado y suficiente de la Lengua de Signos Española, que deberá acreditar mediante la titulación de Técnico Superior en Interpretación de la Lengua de Signos o mediante el título de Bachillerato y certificado de haber superado cursos específicos de Interpretación de Lengua de Signos Española”.*

De este modo, aunque no se detectó irregularidad alguna por parte de la Administración que requiriera una actuación supervisora, sí se procedió a dictar una resolución en la que se sugirió que, *“por parte de la Consejería de Educación y de cara al próximo curso escolar, se plantee la conveniencia de revisar el contrato administrativo celebrado entre la Consejería de Educación y la Federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL), en el sentido de incluir en el pliego de condiciones técnicas la preferencia por los ILSE que, además de los requisitos de idoneidad que ya se han previsto, puedan aportar una titulación superior relacionada con la función docente”* así como *“que la Consejería de Educación, de acuerdo con padres y profesores, vigile y pondere en cada caso los resultados en el progreso de los alumnos sordos, constituyéndose en garante exclusivo de la efectividad del derecho que a estos asiste a recibir una educación de calidad”.*

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Educación.

1.7. Comedores y transporte escolar

Tanto en materia de comedores como de transportes escolar, el número de quejas atendidas es significativo en relación con otras materias (**Q/1388/04, Q/1755-04, Q/1861/04, Q/2186/04, Q/2187/04, Q/2231/04, Q/537/04, Q/179/05, Q/230/05, Q/393/05, Q/2065/05**). Las quejas relacionadas con el comedor escolar están referidas, tanto a la denegación de la gratuidad del servicio a alumnos en particular, como a la calidad e higiene de los alimentos, al aumento del precio del servicio, así como a la solicitud de ampliación del servicio de comedor escolar a los meses de junio y septiembre. Por lo que respecta a las quejas relativas al servicio de transporte, éstas se refieren, además de a la denegación del transporte gratuito a alumnos en particular, a determinados lugares en los que son recogidos los alumnos, a la dotación del servicio para alguna localidad, así como a la denegación de transporte gratuito a determinados alumnos con necesidades educativas especiales.

Comenzando con las quejas referidas al servicio de comedor, podría destacarse, por su interés general, el expediente de queja **Q/2187/04**, en la que los reclamantes denunciaron la inadecuación de los servicios de comedor escolar en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, solicitando que se realizaran inspecciones sanitarias para controlar la calidad y

PROCURADOR DEL COMÚN

composición de los menús. Las actuaciones seguidas por esta Procuraduría, con relación a este expediente se dieron por finalizadas, una vez que fuimos informados de que:

"De acuerdo con la Instrucción 2/2005 de la Agencia de la Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria, se ha aprobado un protocolo de control de condiciones higiénico-sanitarias a realizar por inspectores, que contempla el control de población de riesgo como son los comensales de los comedores escolares.

A los efectos de mejorar la calidad del menú de los comedores escolares, y para el curso 2005/2006, se aprobará en breve por este Centro Directivo una Guía Alimentaria, de aplicación a todos los comedores escolares de la Comunidad Autónoma, en el que se pone especial énfasis en el control de la alimentación y la permanente información a los padres de la alimentación de sus hijos en los comedores escolares".

Las actuaciones propuestas por la Administración educativa en este punto son absolutamente convenientes, por lo que esta Institución comparte la disposición de llevarlas a cabo en beneficio de una mejora de la calidad de los servicios de comedor escolar.

En cuanto al precio del servicio de comedor, en el expediente **Q/2186/04**, el reclamante denunció el incremento del precio de comedor para el curso 2004/2005, para los alumnos no becados en su totalidad, como consecuencia de la repercusión de los gastos de funcionamiento del centro, considerándose en el escrito de queja que dicho aumento infringía la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, por la que se regula el servicio de comedor en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación. El motivo fundamental de la reclamación se centró en que las distintas direcciones provinciales de educación, previa la pertinente Instrucción emitida por la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, han procedido a incorporar en el precio del menú escolar de los comensales de pago total o parcial (no becados) la repercusión de los gastos del funcionamiento del centro.

En este sentido, se denunció en el escrito de queja que las únicas familias que se tenían que hacer cargo de los gastos de funcionamiento del centro eran aquellas que tenían que conciliar la vida familiar y laboral, dejando a sus hijos en el servicio de comedor, y que no estaban becadas en su totalidad, lo que, en su opinión, implicaba una clara discriminación entre alumnos.

Sin embargo, no se detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora de esta Procuraduría, informándose al reclamante de las siguientes consideraciones:

Primera: El marco jurídico básico de aplicación al asunto objeto de la queja viene constituido por el art. 16.1 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos

PROCURADOR DEL COMÚN

de la Comunidad de Castilla y León, precepto que define a los precios públicos como “las contraprestaciones pecuniarias que han de satisfacerse por la prestación de servicios o la realización de actividades por la Administración en régimen de Derecho Público cuando tales servicios o actividades sean prestados o realizados también por el sector privado y su solicitud o recepción sea voluntaria por los administrados”.

De conformidad con lo establecido en el art. 19.1 de la citada Ley, “la cuantía de los precios públicos se fijará de modo que, como mínimo, cubra los costes económicos totales originados por la prestación de los servicios o la realización de las actividades en relación con los cuales se establezcan, teniéndose además en cuenta la utilidad derivada de la prestación administrativa para el interesado”.

El marco normativo aplicable a la cuestión en controversia se completa con lo establecido en el art. 13 de la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, por la que se regula el servicio de comedor en los centros docentes públicos de la Consejería de Educación, precepto que impone a las direcciones provinciales de educación la obligación de comunicar el precio diario del cubierto en cada comedor escolar, de acuerdo con las instrucciones adoptadas al efecto por la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, y que impide a los centros el establecimiento de acuerdos de cuotas complementarias que modifiquen el precio fijado.

Segunda: Hechas las referencias normativas oportunas, hay que aclarar que no se ha incumplido por la Administración Educativa el mandato contenido en el art. 13.2 de la precitada Orden, dado que en ningún caso los centros han fijado una cuota complementaria al precio fijado por la correspondiente Dirección Provincial. Lo que ha ocurrido ha sido que el precio oficial fijado por la Dirección Provincial de Educación para los alumnos que asisten a los comedores escolares no ha coincidido con el precio de adjudicación a la empresa, que es el que se ha tenido en cuenta a la hora de abonar la Administración el servicio de comedor prestado a los estudiantes becados.

Hecha esta matización, debe centrarse el objeto de la queja, que no es otro que la presunta discriminación de los estudiantes que asisten al comedor, previo pago del precio determinado por la Administración, frente a los que asisten con el servicio de comedor gratuito, en tanto en cuanto estos últimos no abonan la cantidad repercutida a los alumnos de pago los gastos de mantenimiento sobre el precio de adjudicación a la empresa.

Sin embargo, no nos encontramos ante una tasa ilegal ni arbitraria, sino ante un precio público determinado de conformidad al ordenamiento jurídico por la Administración Educativa, que no tiene por qué coincidir con el precio de adjudicación a la empresa concesionaria del servicio. Esta apreciación se encuadra dentro del principio de libertad de fijación de precios públicos del que disponen los entes públicos, al que hace alusión, entre

PROCURADOR DEL COMÚN

otras, la STS de 21 de noviembre de 2003, y que exige coherencia en la determinación del precio correspondiente.

Por lo tanto, el objeto de la reclamación no se refiere a una tasa, la cual procedería por la prestación de un servicio de obligatoria recepción por el destinatario, algo que no se produce en el servicio de comedor escolar, el cual es de absoluta voluntariedad en su recepción por el comensal.

La STSJ del País Vasco, de 30 de julio de 2004, ha precisado que la determinación del precio, en los supuestos del concesionario (como ocurre en el caso que nos viene ocupando), adopta una conformación contractual, en cuanto, a pesar de ser fijada unilateralmente por la Administración, su importe se vincula al objeto del servicio, y puede verse afectada en su cuantificación por la alteración del equilibrio financiero del contrato o negocio por el que se confiere la actividad prestacional.

Tercera: Siguiendo la tesis expuesta por el profesor Martín Delgado, se ha de admitir que el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE, es de aplicación directa a los mecanismos de financiación públicos, tanto tributarios como no tributarios. Esto es, la aplicación del valor superior de la justicia contemplado en el art. 1.1 CE debe plasmarse en el sistema tributario, a través del principio de capacidad económica, de modo que la decisión de repercutir parte de los gastos de funcionamiento del comedor escolar a los comensales de superiores rentas se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico.

La sola referencia del texto constitucional a la eficacia del principio de capacidad económica, no excluye, sino todo lo contrario, el que opere como principio informador de las prestaciones tributarias que el Estado recabe de los particulares el correspondiente precio público. De esta manera, encuentra cobertura la decisión discrecional de la Administración Educativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de repercutir los gastos de funcionamiento de los comedores escolares en atención a la capacidad económica de los destinatarios.

Con ello, no se quiere decir que la capacidad económica se configure como un criterio absoluto e irreprochable para fijar el precio público correspondiente, sino que implica, caso de que las respectivas administraciones públicas lo estimen oportuno, la conveniencia de que el precio venga reducido para aquellos sujetos cuya capacidad económica se sitúe en niveles económicos inferiores de subsistencia. Ahora bien, este razonamiento, del cual se desprende la viabilidad de determinar que únicamente los destinatarios de mayor renta puedan ver repercutidos, en parte, los gastos de funcionamiento del centro, debe ser completado, como ya se dijo antes, con el examen puntual de cada caso concreto, interpretando si concurren los criterios de coherencia y razonabilidad a los que alude la STS de 21 de noviembre de 2003.

Atendiendo al contenido de los informes remitidos por la Consejería de Educación, hemos considerado que la decisión de la Administración Educativa de repercutir parte de los gastos de funcionamiento de los comedores escolares resulta ajustada a derecho, en tanto que el coste del menú por comensal -con imputación de todos los gastos derivados estrictamente de la existencia de un servicio de comedor-, según datos facilitados por la propia Consejería en fecha 15 de marzo de 2005, ascienden a 3,97 € por término medio regional, mientras que el comensal abona, igualmente por término medio, 3,50 €, diferencia que asume la propia Administración pública.

Por consiguiente, no se puede decir que la actuación administrativa objeto de supervisión atente contra los derechos de los comensales, pues, en todo caso, el precio abonado por el alumno va a ser inferior al precio real del servicio.

Teniendo en cuenta que los precios de adjudicación a las empresas que prestan el servicio de comedor escolar van a variar dependiendo del contrato que se haya realizado en cada provincia, también van a variar, lógicamente, aunque en pequeña medida, las diferencias entre el precio de adjudicación a la empresa y el precio oficial establecido para los alumnos (que, de ningún modo, supone la fijación de una cuota complementaria por los respectivos centros) y el porcentaje de repercusión de los costes de funcionamiento sobre el menú.

Así, por ejemplo, según datos de fecha 8 de junio de 2005, aportados por la Consejería de Educación, en la provincia de León, el precio medio de menú de adjudicación a la empresa ha ascendido a 3,51 € y el precio oficial para el alumno es de 3,84 €. El porcentaje de repercusión de los costes de funcionamiento sobre el menú es del 9,40%. En la provincia de Zamora, el precio medio de adjudicación ha sido de 2,66 € y el precio oficial es de 3,00 €. En este caso, el porcentaje de repercusión de los gastos de funcionamiento es del 12,78%. Finalmente, a nivel regional, el precio medio de adjudicación a la empresa ha sido de 3,30 € y el precio oficial de 3,57 €, por lo que el porcentaje de repercusión es del 8,21%.

Cuarta: Como conclusión, puede significarse que la Consejería de Educación, dentro de las facultades discrecionales que tiene atribuidas para promover la política educativa de la Comunidad de Castilla y León, y en aplicación del principio de capacidad económica del art. 31.1 CE, está en disposición de determinar un precio público para los usuarios de los comedores escolares no becados, en el que se incluya un porcentaje de participación en los gastos de funcionamiento del centro.

Dicha decisión, en el supuesto de la reclamación que motivó la apertura del expediente, ha de considerarse ajustada a derecho por dos motivos. El primero, porque en ningún caso se fijan cuotas complementarias por los centros, sino porque las distintas direcciones provinciales de educación, siguiendo las instrucciones de la Dirección General de

PROCURADOR DEL COMÚN

Infraestructuras y Equipamiento, han establecido el precio público correspondiente, siguiendo el procedimiento establecido a tal efecto. Y, segundo, porque el porcentaje de repercusión de los gastos propios de suministros, reposiciones, limpiezas y equipamientos de los comedores escolares fijado por la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento sobre el precio que fija la empresa no supone, según informa la Consejería de Educación, *“ni siquiera el 50% de lo que realmente cuesta el servicio por estos conceptos por comensal”*.

En el expediente **Q/2231/04**, el reclamante solicitaba la apertura de los comedores escolares en los meses de junio y septiembre, es decir, en aquellos meses en los que la jornada es continuada. Con relación a este asunto, se recuerda que esta Procuraduría viene propugnando, a través de los informes que anualmente presenta a las Cortes de Castilla y León, la necesidad de ampliar el periodo de funcionamiento de los comedores escolares en los meses de junio y septiembre, con independencia de su implantación en otros centros escolares donde carezcan del mismo, siendo ésta, por otro lado, la voluntad que ha expresado la Junta de Castilla y León.

Por otro lado, este expediente ha de ponerse en relación con el **Q/537/04**, en el que esta Procuraduría, a través de las informaciones recabadas, detectó que ni la Consejería de Educación ni la de Familia e Igualdad de Oportunidades manifestaron la voluntad de asumir la responsabilidad para gestionar la extensión del periodo de funcionamiento de los comedores escolares a los meses de junio y septiembre. Ante lo expuesto, en la resolución dictada por esta institución se puso de manifiesto que resulta necesario que, *“desde la Presidencia de la Junta de Castilla y León, se adopten las medidas correspondientes para asegurar la coordinación entre las Consejerías de Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades (art. 7.9 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León)”*.

En definitiva, la reiterada demanda de los padres y madres de alumnos, de concordar el servicio de comedor escolar con el curso académico, es una solicitud que se encuadra plenamente en la Estrategia Regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, motivo por el que deben ser eliminadas cualesquiera trabas de carácter burocrático que impidan la consecución del citado objetivo.

En virtud de todo lo expuesto, se dictó una resolución con el objeto de que *“a la vista de la descoordinación existente entre las Consejerías de Educación y de Familia e Igualdad de Oportunidades, en relación con la ampliación del periodo de funcionamiento de los comedores escolares a los meses de junio y septiembre, se arbitren desde la Presidencia de la Junta de Castilla y León, a la mayor brevedad posible, cuantas medidas sean necesarias para lograr la ampliación de la apertura de dichos comedores en el marco de la Estrategia Regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, aprobada por Acuerdo 9/2004, de 22 de enero, de la Junta de Castilla y León”*.

PROCURADOR DEL COMÚN

Sin embargo, dicha resolución fue contestada desde la Administración autonómica en el sentido de que no existe tal descoordinación, manifestando, no obstante, el interés en ampliar los servicios complementarios en educación, y, en especial, los servicios de comedor.

En el expediente **Q/230/05** el reclamante solicitaba que todos los alumnos de Villanueva La Lastra pasaran a depender de Villarcayo y, en consecuencia, se les facilitara el correspondiente transporte escolar.

Para la comprensión de la citada demanda debe tenerse en cuenta que en el curso académico 2004/05 existen dos rutas de transporte escolar que afectan a la localidad de Villanueva La Lastra: una, traslada a alumnos de Bachillerato y Formación Profesional al Instituto de Educación Secundaria "Merindades de Castilla" de Villarcayo y, otra, traslada a alumnos de Educación Infantil y Educación Primaria al Colegio Público "San Isidro" de Medina de Pomar. No existe, por lo tanto, en el momento de presentación de la reclamación, transporte escolar desde la Entidad Local Menor de Villanueva La Lastra al Colegio Público "Princesa de España" de Villarcayo.

A la vista de lo expuesto, se solicitó a la Consejería de Educación que informara sobre el estado de dicha cuestión y sobre la posibilidad de iniciar las oportunas actuaciones tendentes a solucionar la problemática cuestionada. Como respuesta a la citada solicitud, nos indica la citada Consejería que, teniendo en cuenta los cursos en los que están escolarizados los alumnos de Villanueva la Lastra, se procurará, en la medida de lo posible, que en la planificación de las rutas del próximo curso los alumnos de esta localidad puedan ser escolarizados en Villarcayo. En consecuencia, se procedió al archivo del citado expediente.

El expediente **Q/393/05** se siguió a raíz de la denegación de transporte gratuito para tres alumnos con residencia en Salazar (Burgos), para cuya escolarización se había optado por el Colegio Rural Agrupado "Rosa Chacel" de Soncillo (Burgos). En relación con esta cuestión, la actuación administrativa cuestionada se desarrolló en términos acordes con la normativa de aplicación, sin que resultara posible apreciar que, en relación con la misma, el órgano educativo competente hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiéramos referir nuestra actuación, razón por la que, en último término, se dio por finalizada nuestra intervención, una vez recabado el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, en el que se nos puso de manifiesto que:

«En el presente curso académico 2004/2005, el reclamante, con residencia en el municipio de Salazar (Burgos), en el legítimo ejercicio de su derecho a la libre elección de centro educativo, ha optado porque sus tres hijos se encuentren escolarizados en el Colegio Rural Agrupado 'Rosa Chacel', de Soncillo (Burgos), aun cuando estos

alumnos disponen de plaza escolar en el Colegio Publico «Princesa de España», en la localidad de Villarcayo (Burgos).

Los alumnos con residencia en Salazar tienen garantizada la prestación gratuita de los servicios de transporte y comedor escolar al Colegio Publico «Princesa de España», de Villarcayo, al estar obligados a desplazarse fuera de su localidad de residencia por inexistencia en la misma del nivel educativo correspondiente, y al ser ése el centro de escolarización que les corresponde.

La Administración educativa no está obligada a la prestación de los servicios de transporte y comedor escolar a los alumnos que, en el legítimo ejercicio de su derecho a la libre elección de centro, se encuentren escolarizados en centro docente distinto del que les corresponde a su zona de escolarización. Este es el criterio, zona o centro de escolarización, al que hay que atender al exigir a la Administración Educativa la prestación gratuita de tales servicios y al interpretar las normas reguladoras de los mismos.

Esta es la interpretación seguida del art. 2º.1 de la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, que decía: "La Consejería de Educación garantizará, en todo caso, la prestación gratuita del servicio de comedor a los alumnos escolarizados en centros públicos en los niveles de enseñanza obligatorios, en Educación Infantil y en Educación Especial que estén obligados a desplazarse fuera de su localidad de residencia por inexistencia del nivel educativo correspondiente dentro de su zona de escolarización».

Este artículo ha sido recientemente modificado por la ORDEN EDU/551/2005, de 26 de abril, por la que se modifica la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, por el que se regula el servicio de comedor en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, que viene a aclarar la situación que motiva el presente informe: "La Consejería de Educación garantizará, en todo caso, la prestación gratuita de este servicio a los alumnos escolarizados en centros públicos en los niveles de enseñanza obligatorios, en Educación Infantil y en Educación Especial que estén obligados a desplazarse fuera de su municipio de residencia, por inexistencia del nivel educativo correspondiente y sean beneficiarios del servicio de transporte escolar en cualquiera de sus modalidades de prestación, siempre que no dispongan de servicio de transporte escolar a mediodía".

No obstante lo anterior, además de los alumnos que tienen derecho, en todo caso, a la prestación gratuita del servicio de comedor escolar, los alumnos matriculados en centros docentes públicos que dispongan del mismo pueden solicitar su utilización, y podrán beneficiarse de la gratuidad total o parcial del mismo si se encuentran en determinada situación

económica o socio-familiar, tal y como establecen los arts. 7º y 8º de la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, por el que se regula el servicio de comedor en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, modificada por la Orden EDU/551/2005, de 26 de abril”.

También por lo que respecta al servicio de transporte escolar, se han producido dos quejas en las que se denuncia que los alumnos son recogidos por los vehículos de transporte en la misma carretera, en lugar de en el correspondiente entorno urbano. Así, en el expediente **Q/1755/04**, referido a la ruta de transporte escolar para el IES “Hoces de Duratón” de Catalejo (Segovia), nuestra actuación tuvo efectos positivos, puesto que se nos informó desde la Consejería de Educación que:

*«En relación con su comunicación relativa al expediente de queja, registrado con numero de referencia **Q/1755/04**, acerca de la ruta de transporte escolar con destino en el IES “Hoces del Duratón” de Cantalejo (Segovia), una vez recabado el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, se manifiesta lo siguiente:*

En el presente curso académico 2004/05, por la localidad de Valleruela de Pedraza pasan dos rutas de transporte escolar: una con alumnos de Educación Primaria, en la que el autocar recoge a los alumnos en parada situada dentro del núcleo urbano, y otra con alumnos de Educación Secundaria Obligatoria y niveles postobligatorios, en la que tiene la parada en la propia carretera general y no en el casco urbano.

La causa que motiva la recogida de los alumnos de Educación Secundaria Obligatoria y niveles postobligatorios en la carretera general, y no en el núcleo urbano, es la excesiva duración de la ruta que hace que, en el caso de entrar en el núcleo urbano se sobrepasen los 60 minutos legalmente establecidos, infringiendo de esta manera el RD 443/2001, de 27 de abril, que regula las condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.

La excesiva duración de esta ruta de Educación Secundaria es debida a la opción de la Dirección Provincial de Educación de prestar el servicio de transporte escolar a todos los alumnos de todas las localidades por las que discurre la citada ruta, aun siendo algunos de ellos de niveles educativos postobligatorios en los que legalmente no está obligada la Consejería de Educación a prestar este servicio.

Con objeto de compensar las desigualdades de los alumnos del ámbito rural, se estudiará para el curso siguiente la posibilidad de desdoblar esta ruta o la reestructuración de las rutas cercanas, dentro de la disponibilidad de los créditos

existentes, para que todos los alumnos, tanto de niveles obligatorios como no, dispongan de este servicio complementario.

No obstante, tan pronto como la Dirección Provincial de Educación ha tenido conocimiento del hecho causante de la presente queja, y con el fin de procurar que las paradas que hayan de efectuarse se realicen en las condiciones más seguras posibles, se ha instado a la empresa adjudicataria de las citadas rutas a que la parada tuviera lugar dentro del casco urbano, en lugar de en la carretera general».

En el caso del expediente **Q/1861/04**, también se dio por finalizada nuestra intervención una vez que, recabado el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento se ha informado en los siguientes términos:

«En el presente curso académico 2004/05, por la localidad de Dehesa de Montejo pasa una ruta de transporte escolar que, partiendo de Castrejón de la Peña, traslada a alumnos de varias localidades, tanto de ESO, como de Bachillerato, al IES “Santa María la Real” de Aguilar de Campoo. Entre los alumnos transportados hay 2 alumnos de Dehesa de Montejo que cursan 1º de Bachillerato en el citado Instituto.

La causa que motiva la recogida de los alumnos en la carretera general y no en el núcleo urbano es la excesiva duración de la ruta que hace que, en el caso de entrar en el núcleo urbano, se sobrepasen los 60 minutos legalmente establecidos, infringiendo de esta manera el RD 443/2001, de 27 de abril, que regula las condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.

La excesiva duración de esta ruta de Educación Secundaria es debida al interés de la Dirección Provincial de Educación de prestar el servicio de transporte escolar a todos los alumnos de todas las localidades por las que discurre la citada ruta, aun siendo de niveles educativos postobligatorios, como es el caso de los citados alumnos, en los que legalmente no está obligada la Consejería de Educación a prestar este servicio tal y como establece la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos.

Con objeto de compensar las desigualdades de los alumnos del ámbito rural, desde esta Dirección General se instará a la Dirección del centro y a la Dirección Provincial de Educación a estudiar para el curso siguiente la posibilidad de reestructurar esta ruta, dentro de la disponibilidad de los créditos existentes, para que todos los alumnos, tanto de niveles obligatorios como no, dispongan de este servicio complementario y, además, pueda darse cumplida satisfacción a todas sus peticiones.

Asimismo, con fecha de hoy se da traslado a la Dirección Provincial de Educación del requerimiento para que conteste al escrito en su día presentado por el padre de uno

PROCURADOR DEL COMÚN

de los alumnos y haga efectiva la obligación general de todo órgano de la Administración de resolver cuantas cuestiones le sean planteadas por los administrados, de conformidad con lo prescrito por el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC».

En el expediente **Q/230/05** fue atendida la petición de transporte escolar de la entidad local menor de Villanueva La Lastra, del Ayuntamiento de Villarcayo (Burgos), al Colegio Público "Princesa de España" en Villarcayo, mediante la propuesta de planificación de rutas para unificar los traslados de los estudiantes a una única localidad; en tanto que, el expediente **Q/1388/04**, en el que el reclamante denunciaba la denegación de transporte escolar gratuito para un alumno con domicilio en Aldehorno (Segovia), que debía desplazarse al centro escolar sito en Aranda de Duero (Burgos), a unos 20 kilómetros, fue archivado, dado que, en la información que se nos remitió se nos indicó que recientemente habían recibido contestación sobre el particular. Por considerarlas de interés transcribimos las consideraciones contenidas en dicho informe:

*«En relación con su comunicación relativa al expediente de queja, registrado con número de referencia **Q/1388/04**, acerca de la ampliación de información sobre las ayudas de transporte y comedor escolar, para alumnos residentes en la localidad de Aldehorno (Segovia), una vez recabados los informes de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa y de la Dirección General de infraestructuras y Equipamiento, se manifiesta lo siguiente:*

En cuanto a la posibilidad de adscripción de la localidad de Aldehorno (Segovia) al Colegio Público "Santa María" de Aranda de Duero (Burgos) y actuaciones y medidas realizadas por la Administración Educativa, las direcciones provinciales de educación son las encargadas de determinar las zonas de influencia y adscripción, a efectos de escolarización de los alumnos, tomando en consideración distintos criterios, entre otros el de proximidad.

La Dirección Provincial de Educación de Burgos ha determinado que los alumnos de la localidad de Aldehorno (Segovia) estén escolarizados en el Centro Rural Agrupado "Valle de Ríaza" en la localidad de Fuentenebro (Burgos), siendo la distancia entre ambos municipios de 5,6 Kms. No estima procedente la adscripción a la localidad de Aranda de Duero, ya que la distancia entre esta localidad y Aldehorno (Segovia) es aproximadamente de 30 Kms y podría superarse el tiempo de duración de la realización de la expedición, nunca más de 60 minutos.

De acuerdo con la previsión legal recogida en el art. 41.3 de la LO 10/2002, de 23 de diciembre de Calidad de Educación, se aprueba la Orden EDU/926/2004, de 9 de

junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación.

La Orden EDU/926/2004 de 9 de junio, recoge en su art. 4, como una de las modalidades de prestación del servicio de transporte escolar, las ayudas al transporte escolar en los términos que fijen las convocatorias que anualmente convoque la Consejería de Educación.

La Orden EDU/275/2004, de 1 de marzo, por la que se convocan ayudas para el transporte escolar durante el curso 2003/2004, recoge en su base tercera entre los requisitos de los beneficiarios estar matriculados en el centro educativo más cercano a su domicilio, dentro de la zona que le corresponda. Es por ello por lo que se procede a denegar por la Dirección Provincial de Educación de Burgos la ayuda solicitada por el alumno..., ya que éste se encuentra matriculado en un lugar distinto al centro correspondiente dentro de su zona de adscripción.

La causa de denegación de la solicitud de ayuda solicitada por otro alumno, es la presentación fuera de plazo.

En relación con el comedor escolar, en cuanto a concretar si hay alguna previsión para que el Centro Rural Agrupado "Valle de Rianza", en la localidad de Fuentenebro (Burgos), cuente con servicio de comedor, hay que indicar que en todos los centros en que el comedor escolar es preceptivo por exigirlo la normativa vigente, ya se encuentran en funcionamiento debido a su autorización de oficio por la Administración. En todos los demás casos, su implantación es de carácter rogado, es decir, a solicitud del Consejo Escolar, en los términos establecidos en la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, por el que se regula el servicio de comedor en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación.

En el presente curso escolar, la reclamante disfruta de una ayuda del 100% en el servicio de comedor escolar en el Colegio Público "Santa María", de Aranda de Duero (Burgos), en atención a su situación económica y socio-familiar. Esta gratuidad total supone no abonar cantidad alguna por el servicio de comedor escolar».

Finalmente, en materia de transporte, hemos de resaltar el resultado de las actuaciones de esta Procuraduría en el expediente **Q/2065/03**, referente a la escolarización de un menor, de diez años de edad, con necesidades educativas especiales a causa de su discapacidad, y con domicilio en El Espinar (Segovia). Esta niña había estado escolarizada, durante los cursos 2001/02 y 2002/03, en el Colegio de Educación Especial Nuestra Señora de la Esperanza, en Segovia, en situación de mediopensionista, y soportando la Administración educativa el costo del traslado del menor desde El Espinar a Segovia. El motivo de la queja

PROCURADOR DEL COMÚN

formulada en esta Institución surge cuando, para el curso escolar 2003/04, y a propuesta del Equipo de Orientación y Evaluación Psicopedagógica, el niño debería permanecer en régimen de internado en el Centro escolar, a lo que se oponen los padres, que consideraban más oportuno que el niño tuviera contacto con el entorno familiar. Ante esta posición, se permite la opción de que el niño regrese cada día a su domicilio, si bien, la Administración deja de hacerse cargo de los gastos de traslado diario, lo que ha supuesto, en consideración a los medios económicos que manifiesta disponer la familia, que el niño haya permanecido sin escolarizar.

Después de múltiples gestiones informativas, esta Institución dictó la resolución de fecha 18 de enero de 2005, en la que señalábamos que *“es necesario que la Administración educativa realice un esfuerzo por asegurar el transporte escolar del alumno a quien nos referimos. Teniendo en cuenta que la existencia del convenio de colaboración, suscrito entre la Consejería de Educación y Cruz Roja Española, además de ser un instrumento que facilita un cambio de las circunstancias con que era ineludible contar en los cursos anteriores, brinda la oportunidad de impulsar la voluntad de las partes hacia la extensión del ámbito territorial del mismo, de modo que además de las provincias a las que afecta actualmente, se incluya la de Segovia y en concreto el caso del menor”*. Todo ello, en atención a razones ya aludidas en el cuerpo de la resolución, como son: el contenido del informe de la Inspección educativa de 24 de febrero de 2004, el carácter revisable de las decisiones sobre la escolarización de los acnee, y la valoración a que han de someterse las verdaderas necesidades y posibilidades de la familia. Y ante todo el interés preferente de la atención educativa del alumno.

A esta resolución nos respondió la Administración educativa, manifestando conformidad con la misma, pero que, *“no obstante, la deseable ampliación del Convenio de colaboración suscrito entre la Consejería de Educación y Cruz Roja, para la adaptación integral de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros de Castilla y León, para extender su ámbito territorial, incluyendo la provincia de Segovia y progresivamente todas las provincias de la Comunidad, no sólo depende de la incuestionable voluntad de ambas partes, si no principalmente de la disponibilidad de medios por parte de Cruz Roja”*.

Seguidamente, en consideración al contenido de la contestación que recibimos de la Consejería de Educación, también estimamos oportuno, dada la naturaleza del asunto que nos ocupa, dirigirnos a la Cruz Roja, para que nos informara: 1) de los criterios en razón de los cuales se designaron las provincias de Castilla y León en las que sí se viene prestando por la Cruz Roja el transporte escolar de alumnos con necesidades educativas especiales y 2) las posibilidades que tendría la Cruz Roja de atender el caso del menor, en el supuesto de ampliarse el ámbito territorial del Convenio suscrito con la Junta de Castilla y León.

Dicha petición de información fue atendida por la Cruz Roja, indicándonos que esta Entidad *“tiene suscrito un convenio con la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y*

León para –Atención Integral de Alumnos con Necesidades Educativas Especiales Escolarizados en Centros de Castilla y León- que tiene efectos desde Septiembre de 2004, con una duración hasta septiembre de 2007, y que afecta a Centros Provinciales de Ávila, Palencia y Valladolid”. También se indica por parte de Cruz Roja que “en dicho acuerdo no se ha incorporado actividad alguna con centros de la provincia de Segovia. Cruz Roja Española en Segovia no dispone de vehículos adaptados para realizar esta actividad prevista en el mencionado Convenio”, y que “Cruz Roja desconoce cuales fueron los criterios para designar las Provincias de Castilla y León a las que afecta el precitado Convenio suscrito con la Consejería de Educación de Castilla y León, porque fue a propuesta de la citada Consejería la firma del mencionado acuerdo”. Igualmente, en el informe remitido, después de señalarse “que Cruz Roja Española en Castilla y León no dispone en todas las Provincias de la Comunidad de dotación de vehículos especiales adaptados para realizar este transporte de alumnos con alguna discapacidad, por lo que no puede dar respuesta a cualquier propuesta de trabajo que nos sea planteada”, se indica que “facilitar que los alumnos dispongan de un transporte adaptado a sus limitaciones está dentro de nuestros objetivos, y por conseguirlos trabajamos para ello. Pero no podemos garantizar que podamos atender todas las situaciones de necesidad que puedan existir en nuestra Comunidad, sino que tenemos que limitarlo a nuestros recursos materiales, que no siempre son suficientes”, concluyéndose que “en estos momento Cruz Roja Española en Segovia no puede realizar el transporte del alumno en el Colegio de Educación Especial Ntra. Sra. de la Esperanza, ni se nos ha planteado esta posible solución por la Consejería de Educación. Tratándose de un caso individual, entendemos que es más operativo realizarlo con un vehículo-turismo adaptado (taxis adaptados)”.

Después de todo cuanto se ha puesto de manifiesto, y del tiempo que ha transcurrido, parece ser que permaneciendo el menor sin escolarizar, es evidente que todos quienes nos hemos encontrado implicados en la solución del problema que se nos ha presentado, incluida esta Procuraduría, no podemos estar satisfechos de los resultados que se han obtenido en orden a garantizar al menor el derecho a la educación reconocido en el art. 27-1 CE, así como el derecho de sus padres a la libre elección de centro (art. 3-1, c) de la LO 10/2002, de 23 de diciembre), todo ello con relación a la obligación de las administraciones educativas de asignar recursos suficientes para una intervención educativa diferenciada (art. 41 LO 10/2002).

En efecto, las voluntades manifestadas para resolver el problema, sin dejar de ser positivas, no han sido suficientes, y debemos resistirnos a asumir que existen inconvenientes insuperables para escolarizar al menor. En este sentido, acudiendo en último extremo a criterios de oportunidad, y aunque fuera de modo provisional, no debía dejar de valorarse la alternativa de que el niño fuera escolarizado en el Centro que existe en El Espinar, aunque esta medida no hubiera sido tan adecuada como su internamiento en el Centro de Segovia (más apropiado éste

para atender las necesidades del menor según los criterios de los profesionales que las han valorado), máxime si la posibilidad de que el niño sea escolarizado sin su internamiento en el Centro de Segovia no ha sido excluida por las autoridades educativas, pero siempre que la familia se haga cargo del transporte. Asimismo, considerando el interés preponderante del menor, y que sus padres son los primeros interesados en la adecuada educación de su hijo, tanto en el ámbito escolar como fuera de él, la Administración debería hacer un esfuerzo en cuanto a los recursos aplicables para satisfacer dicho interés, en especial si, en los cursos escolares anteriores, y hasta que le fue propuesto el régimen de internamiento, se ha estado facilitando el transporte escolar gratuitamente.

Por ello, dirigimos otra resolución a la Consejería de Educación, en la que recomendamos que *"al margen de promover la extensión del ámbito territorial de los Convenios suscritos con la Cruz Roja para el transporte de alumnos con discapacidad en toda la Comunidad Autónoma, se reconsidere la posibilidad, bien de ofertar otra propuesta educativa para el menor, compatible con los intereses de su familia, que, no podemos olvidar, también tiene derecho a participar en la educación del menor, sin perjuicio de los criterios técnicos que hayan sido considerados; bien de facilitar la Administración los medios de transporte necesarios para que se lleve a cabo la adecuada escolarización del menor si, finalmente, debe acudir a un Centro escolar distanciado de su domicilio"*.

Recibida la posición de la Administración respecto a esta resolución, hemos de lamentar que la Consejería de Educación no haya estimado oportuno, en lo esencial, aceptar nuestras indicaciones, y, en particular, la alternativa provisional propuesta, de escolarización del menor afectado en el centro de El Espinar, en lo que resta de curso, puesto que, de otra forma, parece que el niño permanecerá sin escolarizar. Sin embargo, celebramos la disposición a ampliar el ámbito geográfico del Convenio suscrito por la Consejería de Educación con la Cruz Roja, para la atención integral de alumnos con necesidades educativas especiales, como así venimos recordando en distintas Resoluciones que desde esta Institución se han dictado.

1.8. Actividades extraescolares

El objeto de la queja que dio lugar al expediente **Q/1570/05** versa sobre la misma cuestión que ya había provocado otra queja que se tramitó en esta Procuraduría con el número **Q/1764/01**, en concreto, sobre la necesidad de ajustar el Reglamento de Régimen Interior del IES "Parquesol" de Valladolid, en concreto su art. 65, a lo previsto en el art. 50 de la OM de 29 de junio de 1994, según la cual, "las actividades complementarias y extraescolares tendrán carácter voluntario para alumnos y profesores, no constituirán discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa y carecerán de ánimo de lucro".

PROCURADOR DEL COMÚN

La redacción originaria del art. 65 del Reglamento de Régimen Interior cuestionado, se expresaba en los siguientes términos literales: “la participación en los viajes de fin de etapa de 4º ESO y 2º Bachillerato, así como aquellos otros cuya duración sea superior a un día, que generalmente comportan unos gastos mayores, tendrán carácter voluntario. Por el contrario, aquellas actividades programadas para uno o varios grupos, tales como asistencia a conciertos, representaciones teatrales, visitas a museos e instituciones, etc., cuya duración no exceda de un día, tendrán el mismo carácter que las horas lectivas”.

Tras la queja que provocó la apertura del expediente **Q/1764/01**, y en este mismo expediente, esta Procuraduría dictó la oportuna resolución, contestando la Dirección Provincial de Educación de Valladolid que después de su traslado, al Consejo Escolar, en su reunión del 27 de septiembre de 2001, había tomado el acuerdo de dejar en suspenso el citado art. y proceder a una nueva redacción del mismo que no fuera cuestionada.

A pesar de la disposición mostrada por la Administración a adoptar una nueva redacción que no fuera contraria a la normativa aplicable, el día 30 de septiembre de 2005, entró en esta Institución un nuevo escrito de queja, en el que se puso de manifiesto que, hasta esa fecha, no se había presentado al Consejo Escolar la nueva redacción de las actividades complementarias y extraescolares, por lo que, en contra de dicha normativa, en el Instituto “Parquesol”, las actividades complementarias y extraescolares eran obligatorias para todos los alumnos.

En atención a la petición de información que esta Procuraduría realizó con relación a esta nueva queja, desde la Consejería de Educación, en virtud del escrito que tuvo entrada en esta Procuraduría el 29 de noviembre de 2005, se nos indicó:

«El Consejo Escolar del IES “Parquesol” de Valladolid, en sesión celebrada el martes 8 de noviembre de 2005, modificó el art. 65 del Reglamento de Régimen Interior quedando redactado de la siguiente forma:

1. La participación en los viajes de fin de etapa de 4º de Educación Secundaria Obligatoria y 2º de Bachillerato, así como aquellos otros cuya duración sea superior a un día, que generalmente comportan unos gastos mayores, tendrán carácter voluntario.

2. El resto de actividades complementarias y extraescolares programadas para uno o varios grupos, tales como asistencias a conciertos, representaciones teatrales, visitas a museos y otras instituciones, etc., cuya duración no exceda de un día, tendrán igualmente carácter voluntario, de acuerdo con el art. 50 de la OM, de 29 de junio de 1994. A pesar de ello es aconsejable y en algunos casos necesaria la participación de todos los alumnos, dado que facilita la organización de aquellas y puesto que en ellas

PROCURADOR DEL COMÚN

se desarrollan contenidos del currículo. Por ello todo alumno que no tome parte de estas actividades deberá presentar la correspondiente justificación razonada de su no asistencia. En este caso, el alumno realizará las actividades alternativas diseñadas por el profesor responsable de la actividad o, en su defecto, de la Jefatura de Estudios.

3. Cuando, aún tratándose de un coste reducido, el alumno alegue razones económicas, el organizador podrá proponer a la Dirección del Centro que sea éste quien se haga cargo del pago correspondiente e informará del hecho al tutor, quien se encargará de solicitar confirmación a la familia».

Conforme a dicha Información, y en atención al análisis de la normativa aplicable, hemos de señalar que la nueva redacción del art. 65 del Reglamento de Régimen Interno distingue dos supuestos: a) El referido a “los viajes de fin de etapa de 4º de ESO, y 2º de Bachillerato, así como aquellos otros cuya duración sea superior a un día, que generalmente comportan unos mayores gastos”, y b) “El resto de actividades complementarias y extraescolares programadas para uno o varios grupos, tales como asistencia a conciertos, representaciones teatrales, visitas a museos y otras instituciones, etc., cuya duración no exceda de un día”.

Para el primer grupo de actividades se prevé su carácter voluntario sin cortapisa alguna, mientras que para el segundo grupo de actividades complementarias y extraescolares, aunque también se indica que tendrán “carácter voluntario, de acuerdo con el art. 50 de la OM, de 29 de junio de 1.994”, seguidamente, se señala que “a pesar de ello (su carácter voluntario), es aconsejable y en algunos casos necesaria la participación de todos los alumnos, dado que facilita la organización de aquellas y puesto que en ellas se desarrollan contenidos del currículo. Por ello todo alumno que no tome parte de estas actividades deberá presentar la correspondiente justificación razonada de su no asistencia. En este caso, el alumno realizará las actividades alternativas diseñadas por el profesor responsable de la actividad o, en su defecto, de la Jefatura de Estudios”.

En los términos expuestos, el carácter voluntario de este último tipo de actividades se desvirtúa, exigiendo al alumno que presente una “justificación razonada” en caso de no asistencia a las mismas, y, por el hecho de que, los alumnos que no realicen las actividades complementarias y extraescolares programadas se verán obligados a realizar “actividades alternativas diseñadas por el profesor responsable de la actividad, o, en su defecto, de la Jefatura de Estudios”.

Cierto es que el art. 65 del Reglamento de Régimen Interno del Instituto también prevé que “cuando, aún tratándose de un coste reducido, el alumno alegue razones económicas, el organizador podrá proponer a la Dirección del Centro que sea éste quien se

PROCURADOR DEL COMÚN

haga cargo del pago correspondiente e informará del hecho al tutor, quien se encargará de solicitar confirmación a la familia”, para que la precariedad económica no impida a todos los alumnos realizar las actividades, pero, en cualquier caso, los términos del art. 50 de la OM de 29 de junio de 1.994 son claros, en el sentido de que “las actividades complementarias y extraescolares tendrán carácter voluntario para alumnos y profesores, no constituirán discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa y carecerán de ánimo de lucro”. Por ello la necesidad de justificar, y además justificar razonadamente, y la sustitución de las actividades complementarias y extraescolares por otras actividades alternativas obligatorias, son medidas que inciden negativamente en la libertad de los alumnos y profesores a la hora de optar o no, de forma voluntaria, por la realización de las actividades extraescolares y complementarias programadas por el Instituto “Parquesol”.

En definitiva, a modo de conclusión, no podemos decir que la nueva redacción del art. 65 del Reglamento de Régimen Interno del Instituto “Parquesol” se ajustara a lo previsto en el art. 50 de la OM de 29 de junio de 1994, aunque dicha redacción esté guiada por la conveniencia de que todos los alumnos participen en la realización de todas las actividades programadas en el Centro.

Por todo cuanto se ha expuesto, se hizo la siguiente Resolución: *«se instara una nueva redacción del art. 65 del Reglamento de Régimen Interno del IES “Parquesol” de Valladolid, de modo que se garantice la absoluta libertad de los alumnos y profesores para realizar o no las actividades complementarias y extraescolares programadas por el Centro, en los términos contemplados en el art. 50 de la OM de 29 de junio de 1994».*

Esta resolución fue expresamente aceptada por la Consejería de Educación, y además, según nos han informado, el Director General de Planificación y Ordenación Educativa ya ha remitido un escrito a la Dirección Provincial de Valladolid, para que, de forma inmediata, se diera traslado de dicha Resolución a la Dirección del IES “Parquesol”, con el fin de que, en el plazo prudencial, se realicen los cambios que hemos considerado necesarios en su Reglamento de Régimen Interior, y que, una vez aprobados, se notifiquen a la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa.

El expediente **Q/1260/05** trajo causa de la organización de un campamento estival promovido exclusivamente por una Asociación de madres y padres (de naturaleza privada, en consecuencia), para lo cual se contrataron los servicios de varios monitores para desarrollar dicha actividad lúdica en una casa rural en la localidad de Cervera de Buitrago (Madrid), tratándose por ello de relaciones contractuales surgidas entre particulares, y respecto de las que esta Procuraduría carece de competencias para intervenir en caso de discrepancias, al no existir actuación alguna de la Administración Educativa. Por estos motivos nos vimos en la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de la queja y proceder al archivo de la misma

1.9. Acoso Escolar

Un fenómeno que actualmente está teniendo carácter preocupante en los centros escolares es el del acoso escolar, esto es el maltrato, consistente en agresiones físicas, verbales o relacionales, que recibe repetidamente y a lo largo del tiempo un alumno o alumna de otros u otros, y que tiene efectos de victimización en quien lo recibe. Este fenómeno, contra el que se ha de luchar de la forma más contundente, supone una merma de los derechos de los menores, uno de los cuales es ser respetados en su entorno para que se sientan seguros.

La organización de unas correctas condiciones de convivencia resultan de especial importancia para conseguir la eliminación de situaciones que alteran el clima relacional en los centros educativos. Así se entendió en la tramitación del expediente **Q/976/05**. La problemática planteada en el mismo se centraba en la posibilidad de que un menor, de tres años de edad, durante su permanencia en un Colegio Público de la provincia de Segovia hubiera sido víctima de hechos constitutivos de abusos sexuales por parte de dos menores escolarizados en el mismo centro.

Como resultado de las gestiones de información desarrolladas por esta Procuraduría con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y la Consejería de Educación, pudieron conocerse las actuaciones administrativas realizadas en relación con los incidentes objeto de la reclamación:

- La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia, tras la apertura de las correspondientes informaciones previas, derivó el caso a la Unidad de Intervención Educativa para la realización de un seguimiento de los menores presuntamente agresores.

Su intervención se produjo una vez archivadas las Diligencias Preliminares abiertas en la Fiscalía de Menores de Segovia, en relación con los presuntos agresores, tras constatar la circunstancia de que los mismos no han cumplido la edad de 14 años. Dicho archivo se produjo por aplicación de lo establecido en el art. 3 de la LO 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores.

- Por parte de la Consejería de Educación se procedió a la adopción de medidas reeducadoras y sancionadoras sobre un alumno, por realizar gestos simulados de movimientos sexuales sobre el menor, así como de las medidas precisas para el control de los alumnos en las horas que estos asisten al comedor escolar, con vigilancia específica sobre el alumno presuntamente agredido.

En los informes emitidos al respecto se concluye la imposibilidad de encontrar pruebas sobre agresiones que hayan podido provocar al menor lesiones en órganos genitales. Al mismo tiempo, se adaptaron los medios necesarios para que el alumno pudiera asistir en el próximo curso a otro colegio público.

PROCURADOR DEL COMÚN

En relación con lo actuado por la Gerencia de Servicios Sociales, no resultó posible emitir juicios o valoraciones sobre la conveniencia o necesidad de acordar otras medidas distintas de las que, al parecer, adoptó el centro educativo. Son los técnicos de la propia Administración los que, tras los estudios pertinentes y partiendo de su específica preparación, adoptaron decisiones que, en principio, esta Procuraduría no puede corregir.

Respecto de la actuación de la administración educativa, pudo concluirse: a) Que se adoptaron medidas sancionadoras y reeducativas por parte del centro en virtud de lo establecido en la normativa en relación con uno de los menores implicados en los hechos. b) Que no se encontró prueba alguna de que el menor, en el ámbito escolar, hubiera sido objeto de agresiones o juegos que le hubieran provocado las lesiones genitales denunciadas. c) Que se adoptaron medidas para el control de los alumnos durante la asistencia al comedor escolar, con vigilancia específica sobre el niño agredido.

Ahora bien, en los informes médicos emitidos se había llegado a la conclusión de que los detalles ofrecidos por los padres parecían claramente mostrar los sucesos vividos por el niño, y que los cambios de conducta observados en el menor parecían claras secuelas de haber sufrido abusos en varias ocasiones. Por ello se consideró necesario, además del apoyo psicológico que se estaba ofreciendo a los padres para controlar la situación y el seguimiento de la evolución del niño, que se realizara una separación física del menor respecto de sus agresores, no solo para impedir nuevos abusos (que parece que no han vuelto a ocurrir), sino para evitar la angustia desencadenada en el mismo y, de este modo, reducir y prevenir secuelas futuras debidas al abuso.

De conformidad con la documentación obrante en esta Institución, resultaba claro que el menor había sido objeto de algún tipo de abuso. Sorprendía, pues, que, tratándose de niños de tan corta edad, hubieran podido producirse incidentes de este tipo, lo que evidenciaba una clara falta de control y vigilancia de los menores durante el tiempo que permanecen en el recinto escolar. En caso contrario, se habría evitado el incidente reconocido por la Administración y los daños de cuya existencia no cabía duda alguna que se habían producido en el centro escolar.

En consideración a lo expuesto, esta Procuraduría consideró que, cuando menos, la Administración debía proceder de oficio a iniciar el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, dado que el menor había sufrido un daño (al menos psicológico) indemnizable y evaluable económicamente cuando estaba a cargo del personal educativo en un centro público de esta Comunidad Autónoma. Como se indica en la STSJ de Valencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 28 de mayo de 2003 "... tratándose de menores con seis años, debe imputarse una falta de vigilancia adecuada, es decir, no se trata de menores de edades superiores que requieran una vigilancia relativa, cuando se trata de

PROCURADOR DEL COMÚN

menores de seis años la vigilancia debe ser más intensa, de tal forma que la omisión de la misma como en el caso que nos ocupa genera responsabilidad patrimonial”.

El Consejo de Estado, en su Dictamen nº 125/2001, de 20 de noviembre, señala: “En cuanto a la existencia de relación de causalidad entre las lesiones sufridas por el menor y la actuación de la Administración educativa, el Consejo de Estado ha venido admitiendo de forma generalizada que la producción de agresiones en centros escolares hace recaer sobre aquélla la responsabilidad por los daños derivados de la misma y la obligación de indemnizar –dictámenes 1049/96, de 18 de abril; 1121/96, de 16 de mayo; o 4059/96, de 12 de diciembre- por “formar parte del funcionamiento normal de la Administración educativa el deber de custodia necesario para evitar las peleas y agresiones intencionadas- Memoria del Consejo de Estado de 1998...”

Por lo tanto, es posible que las agresiones sufridas por escolares dentro del recinto escolar, tratándose de centros docentes públicos, puedan generar responsabilidad a cargo de la Administración educativa.

En el caso analizado, un menor de tres años de edad sufre una agresión por parte de alumnos del propio centro, dentro del recinto escolar, según parece, al menos en el horario de comedor y recreo. Como consecuencia de dicho incidente, el menor sufre un daño, cuando menos psicológico, sin duda indemnizable por la Administración, daño producido como consecuencia del funcionamiento de un servicio público, por la falta de la debida vigilancia sobre los alumnos en general y sobre el menor en particular.

Dada la corta edad del menor, y el hecho de que, por los datos conocidos por esta Institución, parecía que los sucesos no habían ocurrido una sola vez, era evidente que el centro había incumplido el deber de vigilancia que sobre el mismo pesa en relación con sus alumnos menores de edad, deber de vigilancia que se exige con mayor rigurosidad cuanto más pequeño es el menor. Es más, aunque los hechos se hubieran producido una sola vez, también sería apreciable la infracción o el cumplimiento defectuoso del citado deber de vigilancia, y en consecuencia la administración debería responder de los daños sufridos por el menor.

No teniendo, incluso, relevancia la actuación posterior de las autoridades del centro, una vez producido el hecho, dado que lo que verdaderamente importa (y de donde resulta la responsabilidad de la Administración) es la omisión de las adecuadas medidas de vigilancia o control del alumnado, especialmente cuando se trata de un menor de tres años, medidas que de haberse adoptado habrían impedido la producción del hecho. Una de las funciones específicas de los tutores, junto con el resto de los profesores del centro, es atender y cuidar a los alumnos en los períodos de recreo y en otras actividades no lectivas, tal y como determina el art. 59 del Decreto 86/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Obligatoria.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, concurrían en el supuesto analizado todos los requisitos legal y jurisprudencialmente exigibles en relación con la responsabilidad patrimonial de la administración educativa y, en consecuencia, ésta debería iniciar de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en cuyo seno podrán concretarse tanto el alcance del daño sufrido por el menor como la cuantía de la indemnización que ha de resarcir la lesión sufrida.

Al mismo tiempo, parecía oportuno recomendar a la misma administración que reforzara los medios personales (y, en su caso, materiales), precisos para garantizar a los escolares su seguridad durante su permanencia en los centros educativos en horas lectivas, complementarias o extraescolares, pues sólo de esta forma podrían evitarse agresiones o incidentes como los ocurridos en el centro educativo en cuestión.

La LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, recoge entre los derechos básicos de los alumnos, el respeto a su integridad y dignidad personales y a la protección contra toda agresión física o moral. Teniendo en cuenta, por tanto, que éste es un derecho de los escolares en los centros educativos y que la administración educativa está obligada a hacer efectivo ese derecho, protegiendo a los alumnos mediante una adecuada vigilancia frente a todo tipo de agresiones, se procedió a formular la siguiente resolución a la Consejería de Educación: *"1.- Que en cumplimiento de lo establecido en los arts. 139 y ss, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, se proceda, por esa Administración, a iniciar de oficio el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido a determinar y cuantificar la indemnización procedente para el menor agredido, como consecuencia de la agresión sufrida. 2.- Que se incrementen en los centros docentes los medios personales (y, en su caso los materiales) dirigidos a extremar la vigilancia de dichos centros y de sus distintos espacios físicos, en especial en los momentos de entrada y salida de los mismos y en los periodos de recreo, con la finalidad de garantizar la seguridad de los alumnos"*.

Frente a esta resolución, la Administración no aceptó la existencia de agresiones sexuales padecidas por el menor en el centro escolar, que pudieran generar una responsabilidad patrimonial de la que tuviera que responder. No obstante, respecto a lo que se califica como simple "gamberrada de mal gusto" cometida por algunos alumnos, se indica que han sido adoptadas las medidas para sancionar y tratar de corregir episodios de ese tipo, y que se ha atendido a la petición realizada por los padres de trasladar al menor afectado a otro colegio de Olmedo, con el fin de asegurar la tranquilidad de la familia y del menor, otorgándole los medios de transporte y comedor escolar para hacer efectivo ese traslado.

Por otro lado, esta Procuraduría, con relación al expediente iniciado de oficio **OF/109/04**, al que se acumuló el expediente **Q/2232/04**, iniciado en virtud de una queja, dictó la resolución fechada el 25 de octubre de 2005, en la que, después de hacerse una serie de consideraciones generales sobre el problema de la violencia escolar, el concepto de violencia

PROCURADOR DEL COMÚN

o maltrato escolar, los fines de la actividad educativa, los mecanismos de reacción ante situaciones de acoso o violencia escolar, y sobre la posible responsabilidad patrimonial de la Administración educativa en centros docentes públicos por agresiones o malos tratos en el ámbito escolar, se llegó a una serie de conclusiones que seguidamente se exponen:

1º.- Reforzar en los centros docentes los medios personales (y, en su caso los materiales) dirigidos a extremar la vigilancia de los mismos y de sus distintos espacios físicos, en especial en los momentos de entrada y salida de dichos centros y en los periodos de recreo.

2º.- Reforzar la atención de los miembros de la comunidad educativa, a través de los distintos planes de formación, con la finalidad de que estén capacitados para detectar en sus momentos iniciales los problemas de convivencia que puedan presentarse para atajarlos de inmediato.

En concreto, y en cuanto a la formación del personal docente, deberán comprenderse en esa formación como parte importante de la misma los conocimientos y habilidades precisos para detectar y solucionar dicho problema, potenciando la adquisición por el personal docente de mayores recursos pedagógicos, facilitándoles el acceso a cursos de formación y perfeccionamiento en los que se les muestren las técnicas necesarias para afrontar con garantías el reto de una educación, basada en la atención a la diversidad y la compensación de las desigualdades entre el alumnado.

3º.- Dentro de esos mismos planes de formación, deberá inculcarse a los integrantes de la comunidad educativa, la obligación que tienen, conocida la existencia de conflictos o agresiones, de comunicarlo de inmediato a las autoridades del centro, y la de éstas de actuar de inmediato aunque la noticia no proceda de la víctima o su familia, facilitando así la intervención desde el momento en que se aprecie cualquier indicio de maltrato físico o psicológico.

4º.- Fomentar la participación de los alumnos y su educación en el respeto hacia los demás, evitando actitudes de discriminación y hasta de agresión física o verbal, haciéndoles ver las consecuencias que pueden derivar de conductas irrespetuosas (incluso, consecuencias en el ámbito de la denominada Justicia Juvenil).

5º.- Exigir el cumplimiento riguroso de las normas de convivencia en los centros educativos y, en consecuencia, aplicar, en su caso, las correcciones disciplinarias que de su infracción puedan derivar, además de la necesaria adopción de medidas reeducadoras que hagan ver al agresor lo incorrecto de su actuación y lo inadmisibles de sus agresiones, y ello con independencia de que los hechos concretos hayan sido o estén pendientes de enjuiciarse en el ámbito penal o de la denominada Justicia Juvenil, excepto cuando ello pueda suponer una doble sanción por un mismo hecho.

PROCURADOR DEL COMÚN

6°.- Adoptar los mecanismos precisos para prestar de manera inmediata los apoyos necesarios a los escolares agredidos, adoptando las medidas necesarias, sin que en ningún caso dichas medidas puedan traducirse en una especie de castigo para las víctimas, y hacer ver a los miembros de la comunidad educativa la necesidad de proteger y apoyar a los agredidos.

7°.- Seguir fomentando la implicación y formación de todos los sectores educativos en este tipo de cuestiones, entre ellos los padres, y fomentar, igualmente, los procedimientos de mediación como uno de los posibles mecanismos de solución, y estudiar con seriedad las propuestas que abogan por la incorporación a los centros docentes de nuevos profesionales especializados en el ámbito de las relaciones humanas y en la resolución de situaciones conflictivas, tales como mediadores y trabajadores sociales.

8°.- Intensificar los mecanismos de colaboración con otras Instituciones u organismos no propiamente educativos en la resolución de este tipo de problemas.

9°.- Proceder a modificar la Orden EDU52/2005, de 26 de enero, relativa al fomento de la convivencia en los centros docentes de Castilla y León, incluyendo en la misma de forma expresa, la obligación de la Administración educativa de incoar de oficio el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial en los supuestos de daños o lesiones causadas o derivadas de actos de violencia o acoso escolar, cuando dichos actos tienen lugar en centros de su titularidad.

10°.- Dotar a los institutos de unos departamentos de orientación operativos ,y funcionales que cuenten con un número de profesionales adecuado al volumen real de alumnos que deben atender y a la diversidad de necesidades de los mismos.

Con relación a esta resolución, se ha recibido comunicado de la Administración educativa en la que, en los sustancial, se rechaza su contenido, en particular en lo que respecta a la responsabilidad patrimonial.

1.10. Varios

También se han tramitado varios expedientes relacionados con daños personales y materiales padecidos por menores en centros escolares, en particular en los tiempos de recreo (**Q/1794/04**, **Q/2050/04** y **Q/397/05**).

En el supuesto del expediente **Q/1794/04**, el reclamante mostraba su discrepancia con la Resolución que desestimó su solicitud de indemnización por accidente sufrido por un alumno en el patio del Colegio "Los Llanos" de Valverde de Majano (Segovia). Esta Procuraduría, estimó que el simple desacuerdo con los términos de la actuación administrativa no constituía, por sí misma, base suficiente para dictar una eventual resolución por parte del Procurador del Común.

PROCURADOR DEL COMÚN

Los expedientes **Q/2050/04** y **Q/397/05** estuvieron relacionados con la rotura de las gafas de sendos alumnos del Colegio Público "Los Aravacos" de Arévalo (Ávila). Sin embargo, en ambos casos, esta Procuraduría comprobó que las solicitudes cursadas se habían tramitado debidamente por la Administración educativa, finalizando la vía administrativa por Orden de la Consejería de Educación, tras resolverse el oportuno recurso de reposición, previa remisión del preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, en el que se proponía la desestimación de la reclamación de indemnización de daños y perjuicios. En definitiva, ninguna irregularidad atribuible a la actuación de la Administración podía ser apreciada, por lo que se procedió al archivo de los expedientes.

En el expediente **Q/460/04**, el autor de la queja expresó la necesidad de crear, para el ámbito de las enseñanzas musicales, una Comisión de Evaluación Permanente del Profesorado y una Comisión de Garantías y Reclamaciones del Alumno. No obstante, el expediente fue cerrado, puesto que, según se nos informó, aunque no está previsto en el desarrollo normativo de las enseñanzas escolares la creación de la "Comisión de evaluación permanente del profesorado", ni de la "Comisión de garantías y reclamaciones" propuestas en la queja y que se corresponden con un modelo de corte universitario, sin embargo, "la Administración educativa tiene ya establecidos sus propios mecanismos para evaluar el sistema educativo en su conjunto y para resolver los procesos de reclamaciones derivados de la evaluación de los alumnos en las enseñanzas escolares. La valoración de la función pública docente ya está recogida en la normativa vigente, en concreto en los arts. 60, 61 y 62 de la LO de Calidad de la Educación".

El motivo de la queja que dio lugar al expediente **Q/1395/05** estaba relacionado con un frustrado intercambio escolar de un alumno del Instituto Público "María Moliner" de Segovia, y otro alumno de un centro escolar canadiense, durante el año 2005, motivado por el hecho de que uno de los alumnos canadienses seleccionados por su centro renunció a ese intercambio. Consideran los reclamantes que, puesto que se habían convocado ocho plazas para los alumnos que solicitaron el intercambio con alumnos canadienses, y dado que el alumno al que se refería la queja había obtenido el cuarto lugar en el baremo realizado al efecto, debía haber sido uno de los beneficiados del intercambio, a pesar de la renuncia de uno de los alumnos canadienses.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Educación para solicitar la información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquella, y, en atención a nuestra petición de información, se remitió, entre otros documentos, la Orden EDU/2016/2004, de 17 de diciembre, por la que se convocaron ayudas para la realización de intercambios escolares entre alumnos de centros escolares de régimen general de Castilla y León y centros docentes de Estados Unidos y Canadá, durante el año 2005, así como el Acuerdo adoptado por la

PROCURADOR DEL COMÚN

Comisión de Selección de alumnos para participar en el intercambio de centros escolares de Castilla y León con Canadá, según el cual, “se dispone nombrar candidatos a las mismas a los 8 primeros nombres de la lista (el número 4 corresponde al hijo del reclamante), quedando en situación de reserva los otros dos (números 9 y 10). Esta decisión será comunicada personalmente a los alumnos por el Jefe del Departamento, quien, a su vez, les informará a los 8 alumnos de toda la normativa al respecto, incluida copia del Boletín antes citado, independientemente de la reunión con los padres próxima a realizar. También se les hará saber que esta actuación se mantiene hasta saber la respuesta por parte de “Language Network Education” sobre los alumnos de Canadá y su domicilio, quedando la comisión de acuerdo en que una vez conocidos el nombre y domicilio de los alumnos canadienses se realizará el intercambio de cada uno de los alumnos de Canadá con los de este Instituto, momento en el que se producirá el perfeccionamiento del intercambio”.

Asimismo, de las indicaciones que se han realizado por la Consejería de Educación, podría destacarse la referente a que “por el hecho de ser un intercambio, el centro tiene que tener la seguridad de que el alumno va a ser recibido en una familia canadiense y de que posteriormente la familia española recibirá al alumno extranjero. La orden de convocatoria lo desarrolla perfectamente”, así como que “en ningún caso se ha producido perjuicio alguno que pueda ser alegado por el interesado, ya que la actividad se encuadra dentro del programa educativo del centro y se desarrolla en parte durante el curso escolar”.

A la vista de lo informado, así como de la regulación llevada a cabo por la Orden EDU/2005/2004, de 30 de diciembre, conviene hacer hincapié en el apartado g) de la Base Sexta de esta Orden, según la cual “los alumnos participantes en el intercambio serán seleccionados por el equipo directivo de su centro, que podrá recabar información del tutor y otros miembros del equipo docente, basándose en criterios de dominio de la lengua extranjera, rendimiento académico, cualidades personales y motivación familiar. La participación de cualquier alumno seleccionado quedará condicionada a la existencia de un estudiante corresponsal adecuado en alguno de los centros extranjeros”.

En el caso que nos ocupa, la Comisión de Selección de alumnos para participar en el intercambio escolar del Instituto “María Moliner”, según se refleja en el Acta de la reunión que tuvo lugar el día 14 de abril de 2005, estudió los currículos de los alumnos que solicitaron participar en el programa, e igualmente estudió el baremo correspondiente a la prueba escrita y prueba oral realizada al efecto, estableciendo una relación de 10 alumnos, colocados por orden de puntuación, de mayor a menor, ocupando el cuarto lugar el alumno al que se refería la queja. En el propio acta se reflejó el interés de la Comisión de tener en cuenta los criterios fijados en la Orden de Convocatoria, y de tener en consideración el nivel escolar de los alumnos

PROCURADOR DEL COMÚN

y también las cualidades personales de los mismos para garantizar el correcto desarrollo del programa, dada la importancia que ello podría tener con relación a futuros intercambios.

Si hasta aquí todo fue correcto, primando en la selección a aquellos alumnos cuyos mejores méritos debían ser valorados, un hecho circunstancial e imprevisto, cual fue la renuncia de una familia canadiense al intercambio, provocó que el alumno al que se refiere la queja perdiera su opción a dicho intercambio, a pesar de que otros alumnos en una posición inferior a la suya sí perfeccionaron el intercambio.

Es razonable que, como señala la Consejería de Educación, exista una seguridad de que el alumno seleccionado va a ser recibido por una familia canadiense y de que, posteriormente, la familia española recibirá al alumno extranjero, pero ello no significa que, reduciéndose el número de plazas de intercambio, en este caso por la renuncia de una familia canadiense, ello tuviera que perjudicar al alumno seleccionado entre los primeros puestos, dado que los criterios de selección también deberían ser tenidos en cuenta a la hora de perfeccionar el intercambio.

Hemos de entender que cada alumno seleccionado tiene que ser relacionado con una familia de acogida concreta, pero también podría arbitrarse un procedimiento, en virtud del cual, el destino de cada uno de los alumnos seleccionados se concretara una vez determinado el número de plazas que efectivamente se pudieran cubrir, de modo que los beneficiarios resultaran ser siempre los que han ocupado los primeros puestos en la selección.

En efecto, el apartado g) de la Base Sexta de la Orden de convocatoria, señala que “la participación de cualquier alumno seleccionado quedará condicionada a la existencia de un estudiante corresponsal adecuado en alguno de los centros extranjeros”, pero esto no significa, o no debe interpretarse en el sentido de que el intercambio de cada seleccionado deba quedar condicionado por la eventualidad de la renuncia de otro alumno extranjero concreto, frustrándose así las expectativas que pudieran haberse creado para cualquiera de los seleccionados con independencia del lugar que hayan ocupado en la selección.

En virtud de todo lo expuesto, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución: *“hacer las concreciones que sean precisas, en las sucesivas convocatorias de ayudas, para la realización de intercambios escolares entre alumnos de centros escolares de Castilla y León y centros docentes extranjeros, para que, en último extremo, los beneficiarios de las plazas convocadas sean aquellos alumnos que han obtenido los primeros puestos en la selección realizada al efecto sobre las bases de tales convocatorias.*

Asimismo, en atención a las circunstancias que han concurrido para que no pudiera llevarse a efecto el intercambio del alumno afectado, a pesar de haber quedado en el cuarto puesto de la selección realizada para cubrir una de las ocho plazas convocadas por la Orden

PROCURADOR DEL COMÚN

EDU/2016/2004, de 17 de diciembre, igualmente se recomienda desde esta Procuraduría que se le reconozca la baremación obtenida en dicha convocatoria para otras posibles convocatorias de similar naturaleza en las que pudiera estar interesado”.

Esta resolución ha sido expresamente aceptada por la Administración educativa.

En el expediente **Q/1695/03** se aludía a los problemas que habían surgido con ocasión de la escolarización de un alumno que acudía a un Colegio Público de Segovia.

Según el escrito recibido en esta Institución, en dicho centro sólo atendían al alumno desde el punto de vista educativo o docente, negándose tanto a tener en el colegio la medicación (inyección de adrenalina) que precisaba el menor, alérgico a las proteínas de la leche de vaca, para el caso de que se plantease una situación de urgencia, como a ponérsela al niño si ello fuera preciso.

En el curso de la investigación desarrollada por esta institución se constató que finalmente se habían adoptado una serie de medidas tendentes a garantizar la escolarización segura del menor, y entre ellas la existencia en el centro de la medicación que el mismo precisaba de llegar a plantearse una situación de urgencia y la disponibilidad de la profesora tutora o de cualquier otro profesor del ciclo para suministrar dicha medicación llegado el caso.

Ahora bien, según los datos que obraron en esta Institución, en un primer momento se plantearon ciertos problemas que es preciso corregir o cuya repetición debe evitarse en el futuro. En efecto, una vez conocido el problema se evacuaron consultas a distintos organismos (el 19 de septiembre de 2003), cuya respuesta, aunque rápida no coincidió, salvo error, con el comienzo mismo del curso escolar 2003/2004. Así, el informe sobre posibles responsabilidades se recibió el 25 de septiembre y los criterios de orientación al centro se recibieron el 6 de octubre de 2003.

Esta institución entiende que desde el mismo instante en que se conozca la existencia de un problema similar al presente, la Administración ha de adoptar las medidas pertinentes para asegurar la asistencia del menor en todo momento en el propio centro escolar y tener previsto un plan de evacuación a un centro sanitario, de resultar ello preciso.

De ahí que esta Procuraduría considere preciso el establecimiento previo de unas normas o criterios genéricos de actuación, facilitando su conocimiento por el profesorado afectado desde el mismo momento en que se inicia cada curso escolar, con la finalidad de poder hacer frente a este tipo de situaciones desde el primer día sin necesidad de tener que efectuar o evacuar consultas al respecto, tras el inicio del curso y una vez comunicado por los padres el problema existente, todo ello, sin perjuicio, claro está de la adopción de las medidas concretas que en cada caso exija el supuesto planteado.

A lo anterior se une la recomendación ya efectuada por esta Institución en el sentido de que en la escolarización, en casos similares al presente, en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Quinta, apartado 3 de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, se arbitren fórmulas que, en último término, garanticen la escolarización segura de los alumnos.

Es cierto que esa Administración ha arbitrado mecanismos para la escolarización de los alumnos afectados por ese tipo de padecimientos, de forma que debe seleccionarse el centro o centros que se encuentren lo más próximos posible a un centro sanitario, pero además de dicha previsión, cuando la escolarización se produce en un centro alejado no por ello deben dejar de adoptarse medidas que garanticen la escolarización del alumnado en adecuadas condiciones de seguridad.

En este sentido, conviene recordar que como ha indicado el Tribunal Supremo, en distintas sentencias, entre ellas la de 3 de diciembre de 1991, las funciones de control y vigilancia de los menores, se delegan por los padres en los centros escolares, desde el momento en que los menores acceden a los mismos y hasta que se produce su salida ordenada (en el mismo sentido, las Sentencias del tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1994 y 10 de diciembre de 1996).

Es más, ese deber de vigilancia y cuidado se acentúa cuando se trata de menores de corta edad o como indica la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 15 de mayo de 2000, el deber de vigilancia debe exigirse con mayor rigurosidad cuanto más pequeño es el menor.

Es evidente, por tanto, tal y como se recoge en el informe emitido por la Asesoría Jurídica con relación al asunto planteado en este expediente, que teniendo en cuenta lo indicado por la Jurisprudencia citada y lo establecido en el art. 1903 del Código Civil, si teniendo conocimiento previo de la enfermedad de algunos de los alumnos menores, llegasen a ingerir alimentos a los que son alérgicos durante su estancia en el centro escolar (en el horario lectivo o en los periodos de recreo), podría recaer algún tipo de responsabilidad sobre el centro por falta del debido cuidado o vigilancia de los alumnos, no haber adoptado previamente mecanismos para afrontar una situación de urgencia, cuando la posibilidad de que se produzca existe y es conocida por la administración (es previsible).

Además, existiendo un conocimiento previo del problema la administración educativa viene obligada a adoptar las medidas que garanticen la escolarización segura de su alumnado, pues durante su estancia en el centro escolar, es obligado velar por la vida e integridad física de los escolares.

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

“1.- Que en supuestos similares al presente, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Calidad de la Educación se arbitren fórmulas que garanticen la escolarización segura del alumnado, dando cumplimiento a la Instrucción de 30 de enero de 2004 elaborado por la Dirección General de Planificación Educativa.

2.- Que, en todo caso, para dichos supuestos (especialmente, cuando la escolarización no se haya producido en un centro próximo a un centro sanitario), se elaboren o impartan con carácter previo unos criterios o pautas generales de actuación, facilitando su conocimiento previo al profesorado o personal responsable de los centros docentes de la comunidad, con la finalidad de que se pueda hacer frente a este tipo de situaciones desde el momento mismo en que se inicia cada curso escolar o se conoce el problema existente y que afecta o puede afectar a alguno de sus alumnos, evitando el retraso y los inconvenientes que puede plantear la necesaria evacuación de consultas o solicitudes de información una vez conocido o planteado dicho problema, sin perjuicio, claro está, de que al margen de dichos criterios generales, se adopten en el caso concreto las medidas específicas que el mismo requiera”.

En el expediente de queja **Q/201/05**, se hacía alusión a una revista escolar en la que participan los alumnos y profesores que así lo deseen de un IES de León.

Según afirmaba el autor de la queja, “en el último número correspondiente al curso 2003-2004 se publicaron dos artículos titulados 'Mi paso por el Instituto' y 'Nuestra despedida a Luis Fernando' que llevaron al Director del Centro a retener la distribución de la revista con el fin de censurar dichos artículos. En la edición distribuida aparecieron unos artículos con los mismos títulos y firmas, que no se correspondían ni con el original escrito por sus autores ni con lo publicado en primer lugar”.

El interesado señalaba que esta reclamación había sido puesta en conocimiento de la Inspección General de la Dirección General de CIP de Valladolid y de la Jefatura de la Inspección de la Dirección Provincial de Educación de León.

En atención a nuestra petición de información se recibió informe de la Consejería de Educación, en el cual se hacía constar lo siguiente:

«De acuerdo con la información recibida de la Dirección Provincial de Educación de León, y según consta en el informe emitido por el Área de Inspección Educativa y en la documentación aportada, se puede concluir que los hechos denunciados por la autora de la queja, en parte y como se concreta más adelante, son ciertos.

El director del Instituto de Educación Secundaria en fecha 23 de marzo, mediante escrito dirigido al Director Provincial de Educación de León, explicó el desarrollo de los

hechos, entre los que se citan las entrevistas con el director de la revista y con uno de los autores de los dos artículos -con el segundo no hubo posibilidad de contacto-, a los efectos de suprimir un párrafo, dado que el contenido podría redundar en el enrarecimiento del clima escolar del centro. Los entrevistados -responsable de la revista y autor de uno de los artículos- estuvieron de acuerdo en el retoque de los artículos.

Por tanto, desde el punto de vista estricto de la edición de la revista escolar, no se puede considerar que el responsable del centro, de manera autónoma, realice una censura de la publicación mediante la supresión de un párrafo en cada uno de los dos artículos, ya que los implicados directos estuvieron de acuerdo con dicha medida para no perjudicar la convivencia en el centro.

La Dirección Provincial de Educación de León, tras la reclamación efectuada, recabó información de la dirección del centro, concluyendo que no se debía hacer ninguna actuación específica ya que se consideró, por una parte, que la autora no era una parte interesada directa en el tema y, por otra, que al no existir ya la propia revista no se podía hacer una explicación o rectificación sobre lo acontecido utilizando el medio editorial».

Examinada la documentación obrante en el expediente, el objeto de la reclamación fue replanteado, dado que solamente uno de los dos alumnos afectados, según se informaba por la Consejería de Educación, dio el visto bueno a la rectificación de su artículo.

Consta en poder de esta Procuraduría un documento firmado por el alumno autor del artículo "Mi paso por el Instituto", el cual declara que en ningún momento dio permiso para que su artículo, publicado en la revista en junio de 2004, fuese cortado y/o modificado por persona alguna" y "que sobre dicha decisión tampoco tuvo información previa.

El texto suprimido en la publicación de la revista era el siguiente: "Por último, me gustaría decirles a los profesores y a las profesoras que muestren lo mejor de ellos y dejen sus problemas a un lado cuando den clase; que luego quien lo paga son sus alumnos. Para ello les diría que recordaran aquello que les hizo dedicarse a la enseñanza, que la mayoría, por no decir todos, han perdido. Aquellos principios por los que estudiaron tanto y les costaron tantas horas de dedicación. A menos que haya sido sólo por el sueldo y las largas vacaciones que tienen, a diferencia de las demás profesiones ¡claro!. Que yo sepa, hay que tener vocación para trabajar en ello; y sobre todo, si lleva un gran esfuerzo por el medio, como el estudiar".

Así pues, en atención a lo expuesto, la controversia puede ser resumida del siguiente modo: Un alumno redacta un artículo de opinión para su incorporación en la revista escolar del

PROCURADOR DEL COMÚN

centro docente al que asiste y el director del centro, al parecer, aplicando criterios subjetivos de oportunidad, decide arbitrariamente suprimir una parte de dicho artículo.

Es decir, nos encontramos ante un conflicto directo entre la libertad de expresión del alumno y la decisión del director del centro de limitar parcialmente esa libertad de expresión con la aparente finalidad de no perjudicar la convivencia en el centro.

Como es sabido, el art. 20.1.a) CE reconoce y protege el derecho de los ciudadanos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. El ejercicio de este derecho, de conformidad con el apartado segundo de dicho precepto, no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

El único límite de la libertad de expresión (art. 20.4 CE) se encuentra en el respeto a los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución Española, en los preceptos de las leyes que los desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y a la infancia.

Siguiendo las líneas diseñadas por la Carta Magna, el documento elaborado por el responsable de medios audiovisuales del IES relativo a la programación de actividades para el curso 2003-2004, al abordar la elaboración de la revista escolar, matiza en su punto tercero que “en consonancia con el art. 20 CE, la revista continuará siendo un vehículo libre de expresión y difusión de ideas, sentimientos y opiniones, sin restricciones de censura previa y sin otros límites que el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”.

La libertad de expresión del art. 20.1.a) CE tiene por objeto la expresión de pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del cual deben también incluirse las creencias y juicios de valor. Las STC 12/1982, de 31 de marzo, y 104/1986, de 17 de julio, han definido a la libertad de expresión como “garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado Democrático”.

Así pues, la libertad de expresión presenta una evidente trascendencia supraindividual. La STC 107/1988, de 8 de junio, en similares términos a las sentencias aludidas, ha asegurado que la libertad de expresión, junto a la libertad de información “no sólo son derechos fundamentales de cada persona, sino que también significan el reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, que es una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado Democrático”.

En otro orden de cosas, el Tribunal Constitucional en su ya citada sentencia de 17 de julio de 1986 ha matizado que “el derecho al honor no es sólo un límite a las libertades del art.

20.1.a) y d) CE, sino que, según el art. 18.1 CE, es en sí mismo un derecho fundamental: por consiguiente, cuando por el ejercicio de la libertad de opinión y/o el de la libertad de comunicar información por cualquier medio de difusión resulte afectado el derecho al honor de alguien, nos encontramos ante un conflicto de derechos de rango fundamental, lo que significa que no necesariamente y en todo caso tal afectación del derecho al honor haya de prevalecer respecto al ejercicio que se haya hecho de aquellas libertades, ni tampoco que siempre hayan de ser éstas consideradas como prevalentes, sino que se impone una necesaria y casuística ponderación entre uno y otra”.

Desde otro punto de vista, la STC 165/1987, de 27 de octubre, ha valorado que “el valor preferente de la libertad declina cuando su ejercicio no se realiza por los cauces normales de formación de la opinión pública, sino a través de medios, tan anormales o irregulares como es la difusión de hojas clandestinas, en cuyo caso debe entenderse, como mínimo, que la relación de preferencia que tiene la libertad de información respecto al derecho al honor se invierte a favor de este último”.

En conclusión, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional que se acaba de exponer y al dictado del art. 20 CE, habiendo estudiado el texto censurado del artículo titulado “Mi paso por el Instituto” sin el consentimiento expreso del autor del mismo, y ponderando los distintos intereses en juego, se considera que el Director del IES, con base en meras apreciaciones subjetivas y en criterios de oportunidad -que no de legalidad-, ha vulnerado la libertad constitucional de expresión del autor del citado texto.

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

«Que se instruya a la Dirección del IES “XXX” de León para que en las próximas publicaciones de la revista escolar del centro garantice el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los alumnos participantes en la misma, evitando cualquier tipo de actuación tendente a limitar su ejercicio, salvo que se incurra en alguna de las circunstancias limitativas de la libertad aludidas en el art. 20.4 CE».

En la respuesta a esta resolución, la Consejería de Educación informó que *«con fecha 22 de junio de 2005, la Dirección General de Coordinación, Inspección y Programas Educativos ha indicado a la Dirección Provincial de León que debe instruirse a la Dirección del Instituto de Educación Secundaria de León, para que en las próximas publicaciones de la revista escolar del centro se garantice el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los alumnos participantes en la misma, evitando cualquier tipo de actuación tendente a limitar su ejercicio, salvo que se incurra en alguna de las circunstancias limitativas de la libertad aludidas en el art. 20.4 CE de 1978».*

2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

En el ámbito de la enseñanza universitaria, las quejas han sido menos numerosas que en la enseñanza no universitaria, aunque algunos de los motivos son coincidentes, como es el caso de la disconformidad mostrada por los reclamantes con las calificaciones obtenidas. En concreto, en el apartado que ahora nos ocupa, las quejas se han dirigido a exigir el mantenimiento de la realización de las pruebas de acceso a la Universidad en la localidad de Puebla de Sanabria, a mostrar disconformidades con las calificaciones obtenidas tanto en las pruebas de acceso a la Universidad como en los propios estudios universitarios, a la obtención de becas y ayudas, y, finalmente, a poner de manifiesto la disparidad de precios por servicios académicos.

2.1. Acceso a la Universidad

La queja que dio lugar al expediente **Q/93/05** fue el resultado de la disconformidad del autor de la misma con la supresión de la realización de las pruebas de acceso a la Universidad en el IES "Valverde de Lucerna" de Puebla de Sanabria (Zamora), cuestión sobre la que se han producido nuevas movilizaciones ciudadanas, de las que han dado cuenta los medios de comunicación, en el mes de enero de este año.

En su momento, esta Procuraduría solicitó información respecto al objeto de la queja presentada, y, desde el Vicerrectorado de Planificación e Innovación Docente de la Universidad de Salamanca, se nos indicó que:

"El modelo de organización de este rectorado respecto del número de sedes (localidades concretas) del distrito universitario de Salamanca donde se realizan las pruebas de selectividad en las convocatorias de junio y septiembre está condicionado por el número de alumnos que se presentan a las pruebas por cada centro de secundaria, por distribución geográfica de los centros que pertenecen al distrito universitario, considerando un mínimo de 50 alumnos para localizar una sede.

Hay que destacar que son 88 el número de centros de secundaria del distrito universitario de Salamanca distribuidos en las provincias de Ávila, Salamanca y Zamora. El número de sedes desde la convocatoria de junio de 2005 son 8 (Salamanca capital, Béjar y Ciudad Rodrigo, Ávila capital, Arenas de San Pedro y Arévalo, Zamora capital y Benavente). Los motivos para reducir el número de sedes son entre otros, motivos técnicos de control y gestión de exámenes y motivos económicos.

En ningún momento la Universidad de Salamanca discrimina a los alumnos por motivos de distancia o provincia. Lo que se plantea es optimizar sus recursos de acuerdo con las competencias de la autonomía universitaria.

Se incluye una copia de la distribución de centros por sedes de junio de 2005 y la variación de los alumnos durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 en las diferentes convocatorias de junio y septiembre por centros y provincias. Es destacable la disminución progresiva de alumnos desde el curso 2003 en el centro de referencia Valverde de Lucerna de Puebla de Sanabria (Zamora)".

En este contexto es oportuno tener en cuenta el principio constitucional que impera sobre cualquier discusión posible, reconocido y proclamado por los arts. 27 CE, art. 3.2. LO 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y el actual art. 2.2. LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades cuya entrada en vigor tuvo lugar en el mes de enero del año 2002. En efecto, la Constitución consagró la autonomía de las Universidades y garantizó, con ésta, las libertades de cátedra, de estudio y de investigación, así como la autonomía de gestión y administración de sus propio recursos. Entre éstos, está la distribución del número de sedes.

En este ámbito, en el que las actuaciones administrativas disponen de un libre margen de apreciación respecto de la oportunidad de una u otra línea de actuación, esta Procuraduría no se considera facultada para intervenir, ya que debe fundamentar siempre sus intervenciones en parámetros de legalidad y en la existencia de posibles indicios de irregularidad observables en una actuación administrativa que, por razones expuestas, no cabe apreciar en el asunto que se plantea. En definitiva, y desde el momento en que no resulta posible apreciar la existencia de actuación administrativa indicada de irregularidad o contravención a la que pudiéramos referir nuestra actuación, esta Institución ha decidido abstenerse de intervenir en relación con el asunto sometido a nuestra consideración.

2.2. Calificaciones académicas

En alguna de las quejas, como la que dio lugar al expediente **Q/1780-05**, la reclamante se mostraba disconforme por el hecho de que, tras solicitase la revisión del ejercicio de Inglés de la Prueba de Acceso a Estudios Universitarios, correspondiente a la convocatoria de la Universidad de Salamanca del mes de septiembre de 2005, se procedió a hacer la media entre la nota que inicialmente le fue atribuida (2,8) y la nota obtenida después de la corrección (4,2), con lo que, finalmente, la nota final resultante fue la de 3,5 puntos, con lo que no se consiguió la calificación de "apto".

Según dispone la Disposición Transitoria Segunda del RD 1742/2003, de 19 de diciembre, "hasta septiembre de 2005 se celebrarán las pruebas de acceso a la universidad de acuerdo con el RD 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a

PROCURADOR DEL COMÚN

estudios universitarios. Todos los alumnos que pretendan acceder a la universidad hasta el curso 2005/2006 lo harán de acuerdo con dicho Real Decreto”, Decreto éste que ha sido derogado en virtud del punto tercero de la Disposición Derogatoria Única del RD 1742/2003.

El párrafo tercero del art. 16-1 del RD 1640/1999, de 22 de octubre, señala que “los ejercicios sobre los que se haya solicitado revisión serán corregidos por un profesor especialista distinto al que realizó la primera corrección. La calificación resultará de la media aritmética de ambas correcciones. En el supuesto de que existiera una diferencia de tres o más puntos entre ambas calificaciones, un tribunal distinto efectuará una tercera corrección, otorgando la calificación que resolverá la revisión solicitada. Este procedimiento deberá efectuarse en el plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de finalización del plazo establecido en el párrafo anterior”.

Por todo lo expuesto, la obtención de la calificación de la revisión solicitada se ajustó a la legislación aplicable, por lo que, sin poder apreciar la existencia de irregularidad alguna, se procedió al oportuno archivo de la queja.

En el expediente **Q/1761/05**, el reclamante vino a manifestar su disconformidad con el resultado de las revisiones de exámenes que instó, con relación a dos asignaturas que le quedan por aprobar para obtener la titulación de Periodismo en la Universidad Pontificia de Salamanca. Más concretamente, su interés estaba en que atendieran su petición de que le concedieran una nueva “oportunidad” para superar los exámenes que suspendió, al margen de las convocatorias procedentes. Por otro lado, el autor de la queja se refirió a que, durante años, una serie de “arbitrariedades”, “desprecios”, etc., cometidos en la Universidad Pontificia donde ha realizado sus estudios de Periodismo, le han llevado a una profunda y larga depresión, pidiéndonos consejos sobre si debe poner el caso a disposición judicial.

Comenzando por esta última cuestión, para esta Procuraduría no existieron hechos que puedan constituir tipos penales, propios de los delitos o faltas contra las personas o de cualquier otro tipo de infracción criminal. El autor de la queja hizo alusión a “arbitrariedades”, “desprecios”, “trato despectivo”, “mediocridad elegida e impuesta en el aula propagandísticamente o la negligencia en los contenidos, los perjuicios personales, etc.”, pero, aunque alguna de dichas conductas, en concreto el trato despectivo, presuntamente pudiera tener reproche criminal, sería en la Jurisdicción Penal donde deberían ser depuradas las responsabilidades derivadas de la conducta delictiva en la que hubieran podido incurrir personas concretas que hayan realizado hechos tipificados como delito o falta. En cualquier caso, también se debe valorar que algunas de las infracciones penales de la naturaleza que el reclamante da a entender, y que pudieran haberse cometido, únicamente serían perseguibles previa denuncia del ofendido o perjudicado, y que estarían sometidas al régimen de prescripción previsto en los arts. 113 y ss del Código Penal.

En cuanto a las cuestiones referidas a la pretendida oportunidad, para superar los exámenes de las dos últimas asignaturas para obtener la titulación de Periodismo en la Universidad Pontificia de Salamanca, hemos de decir que, conforme al art. 6-5 de la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, "las Universidades privadas se regirán por las normas a que se refiere el apartado 1 anterior (presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias), por la Ley de su Reconocimiento y por sus propias normas de organización y funcionamiento. Éstas incluirán las previsiones derivadas de lo dispuesto en el apartado 2 del art. 2, y el carácter propio de la Universidad, si procede. A las Universidades privadas también les serán de aplicación las normas correspondientes a la clase de personalidad jurídica adoptada. Las normas de organización y funcionamiento de las Universidades privadas serán elaboradas y aprobadas por ellas mismas, con sujeción, en todo caso, a los principios constitucionales y con garantía efectiva del principio de libertad académica manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. El régimen de su aprobación será el previsto en el apartado 2 anterior. Las Universidades privadas se organizarán de forma que quede asegurada, mediante la participación adecuada de la comunidad universitaria, la vigencia efectiva en las mismas de los principios y libertades a que hace referencia el párrafo anterior". En este marco normativo, la Universidad Pontificia de Salamanca cuenta con un Reglamento de reclamaciones de exámenes, en el que se contempla la revisión de los mismos a petición de los alumnos, y una serie de recursos que debe resolver el Decano o Director, debiéndose tener en cuenta, a estos efectos, que también es aplicable a las Universidades Privadas el art. 6-4 de la LO 6/2001, de 21 de diciembre, al que se remite el art. 6-5 de la misma, según el cual, "las resoluciones del Rector y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del Claustro Universitario, agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC".

Al margen del carácter privado de la Universidad en la que ha estado matriculado el reclamante, lo cierto es que, en su queja no se advirtió irregularidad alguna en la tramitación de la solicitud de revisión de exámenes que haya podido instar el reclamante, máxime cuando su pretensión, más que referida a la revisión, parecía dirigirse a obtener una oportunidad más, al margen de las convocatorias establecidas, para poder superar unos exámenes que no aprobó.

En definitiva, en estos supuestos nos hemos visto actuación irregular por parte de la Administración que haya merecido cualquier tipo de reproche, por lo que nos hemos visto en la necesidad legal de proceder al archivo de dichas quejas.

2.3. Becas y ayudas al estudio

En el expediente **Q/1646/04**, el reclamante mostraba su disconformidad con la cuantía de la beca, puesto que el Negociado de Becas de la Universidad de Burgos, hizo constar en la solicitud que el beneficiario de la beca tenía dos hermanos en lugar de tres.

Dicha queja fue archivada, una vez comprobado que la actuación de la administración fue acorde con la normativa de aplicación, sin que el órgano educativo competente haya incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que se pudiera referir nuestra actuación, debiendo tenerse en cuenta además que, en el caso concreto, la renta de la unidad familiar quedaba por debajo del umbral general de cinco miembros computables, sin afectar a la cuantía que correspondía conceder, dado que se seguía superando el umbral de compensatoria.

El expediente **Q/1313/05** dimanó de la denegación, por razones presupuestarias, de una Ayuda convocada por Orden EDU/1832/2004, de 29 de noviembre, para cursar la carrera de Biotecnología en la ciudad de León, ya que, en el lugar de residencia del autor de la queja y solicitante de la ayuda, Valladolid, no existe la posibilidad de cursar dichos estudios universitarios.

Al respecto, hemos puesto de manifiesto que las concesiones de becas, ayudas o subvenciones quedan, efectivamente, condicionadas a las disponibilidades económicas consignadas a tal fin en el ejercicio presupuestario correspondiente. Ello obedece a que los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no se puede adquirir compromisos en cuantías superiores a su importe.

Nada tiene que objetar, por consiguiente, esta Institución con el criterio apuntado, como manifestación que es, en su vertiente cuantitativa y temporal del principio de especialidad consagrado por el derecho presupuestario clásico recogido en los arts. 98, 107.2 y 109.1 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, conscientes de las consecuencias que ello puede provocar, esta Procuraduría viene propugnando, a través de los informes que anualmente presenta a las Cortes de Castilla y León, la necesidad de aumentar económicamente las consignaciones presupuestarias destinadas a compensar las limitaciones o desequilibrios existentes para acceder a la educación en situación de igualdad.

No cabe duda de que las desigualdades sociales, aún existentes en la distribución de la oferta educativa, hacen necesaria una constante mejora en el sistema de becas inspirado en los principios de equidad y solidaridad, que haga posible no sólo el acceso, sino también la continuación y dedicación plena a los estudios a todos los jóvenes con aptitudes suficientes para ello pero con dificultades económicas.

Por ello, esta Institución sigue instando a la Administración pública para que mejore la política de asistencia económica a los estudiantes, en cumplimiento del mandato contenido en nuestra Constitución, y promueva las condiciones y la supresión de los obstáculos para que el derecho a la educación pueda ser ejercido por todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.

2.4. Precios por servicios académicos

En el expediente **Q/179/04**, se puso de manifiesto que los estudiantes matriculados en la Escuela de Enfermería "Dr. Dacio Crespo", adscrita a la Universidad de Valladolid, se ven obligados al pago, además del importe de la matrícula oficial, de unas tasas adicionales establecidas por la Diputación de Palencia, por ser titular del Centro. Asimismo, en la queja que dio lugar al expediente, se pedía que se diera a los alumnos la posibilidad de consultar sus notas de exámenes por Internet.

En relación a estas cuestiones, esta Procuraduría dictó una Resolución por la que se alentó a la Diputación de Palencia a que estudie la conveniencia de suscribir convenios de colaboración con las distintas administraciones implicadas a fin de homologar la cuantía que paga cada alumno con el resto de estudiantes que cursan sus estudios en la Universidad de Valladolid; e, igualmente se exhortó a que se impulsen firmemente las actuaciones necesarias tendentes a diseñar un programa informático que ofrezca la posibilidad a los alumnos de consultar sus notas a través de Internet.

A este respecto, cabe señalar que el derecho a la educación exige una actitud positiva de la Administración, no sólo en su garantía, sino en su prestación. Así, la previsión constitucional que atribuye a todos los españoles el derecho a la educación y ordena a los poderes públicos la promoción de las condiciones que permitan el disfrute de este derecho en condiciones de igualdad da cabida a la remoción de los obstáculos que lo impidan.

Sin obviar la disparidad de tarifas de matriculación existente entre los alumnos de la Escuela Universitaria de Enfermería "Dr. Dacio Crespo" y los de la Universidad de Valladolid, y aunque, efectivamente, compete a esa Diputación la aprobación de las tarifas en cuestión -por lo que ningún reproche legal cabe efectuar al respecto- creemos que una política de mayor coordinación redundaría en beneficio de los alumnos.

No podemos olvidar que un adecuado funcionamiento de los servicios públicos, sobre todo en una organización territorial descentralizada, requiere no sólo el ejercicio por cada Administración de sus competencias respectivas, sino su permanente cooperación. Debe tenerse en cuenta, a los efectos que aquí interesan que, dentro de nuestra Comunidad, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece, en su art. 102, que la cooperación y coordinación con las entidades locales se llevará a cabo de acuerdo con lo

PROCURADOR DEL COMÚN

establecido en la LRBRL y lo dispuesto en la presente Ley, teniendo en cuenta su adecuación a la naturaleza de las funciones o las características peculiares de la tarea pública de que se trate. Asimismo, según el art. 103, se deberá potenciar la cooperación económica, técnica y administrativa entre las administraciones locales y la Comunidad Autónoma, que se desarrollará con carácter voluntario, de conformidad con lo establecido legalmente, pudiendo tener lugar mediante los convenios administrativos que se suscriban.

En otro orden de consideraciones, debe tenerse en cuenta la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de los objetivos tendentes a impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de la actividad administrativa y el ejercicio de las correspondientes competencias. Sin duda, medidas como la publicación de notas de exámenes a través de internet, contribuirá a garantizar la igualdad efectiva entre los estudiantes matriculados en la Escuela Universitaria de Enfermería "Dr. Dacio Crespo" y el resto de universitarios que ya disfrutaban de dicho servicio en otras Facultades o Escuelas Universitarias de nuestra Comunidad.

Sin embargo, la Resolución dictada por esta Procuraduría no fue aceptada por la Diputación de Palencia, que manifestó que, sobre diversas cuestiones relativas a la Escuela Universitaria de Enfermería "Dr. Dacio Crespo", cuya titularidad corresponde a esta Diputación, y en tanto siga siendo gestionada por esta Administración, teniendo en cuenta que se trata de un servicio impropio, seguirá aplicándose la Ordenanza Fiscal reguladora de Tasas por Enseñanza en la Escuela Universitaria de Enfermería, añadiendo que es propósito de dicha Diputación proceder a la integración del aludido Centro Académico en la Universidad de Valladolid, con carácter pleno, para lo cual ya se han iniciado los contactos con el Rectorado, con lo que se unificará la cuantía de la matrícula del Centro con las de la citada Universidad sin costes añadidos para el alumnado. Y, en cuanto a la introducción de programas informáticos que ofrezcan a los alumnos la posibilidad de consultar las notas por internet, la Diputación consideró que no era necesario llevarla a cabo antes de la integración del Centro en la Universidad, pues se estima que en un plazo relativamente corto se habrá producido la citada integración, aplicándose entonces el programa informático de la Universidad de Valladolid.

3. OTRAS ENSEÑANZAS

En el expediente **Q/1556/05** se tuvo en consideración la petición de que se creara en la ciudad de León un Conservatorio Superior de Música.

Respecto a esta cuestión, existe una actuación de oficio de la que se ha dado traslado a la Consejería de Educación, para que valore la viabilidad de crear un segundo Conservatorio Superior de Música en nuestra Comunidad Autónoma. La Consejería ha comunicado que tiene como objetivo a medio y corto plazo la creación de un Conservatorio Profesional de Música

PROCURADOR DEL COMÚN

dependiente de la Junta de Castilla y León en aquellas capitales de Provincia que ahora no disponen de él (León, Zamora, Palencia, Burgos y Valladolid).

De este modo, esta Procuraduría, como viene haciendo a través de los informes que anualmente han sido presentados a las Cortes de Castilla y León, sigue propugnando la creación de un nuevo Conservatorio Superior de Música.

El expediente **Q/1269/05** hacía alusión a la Instrucción de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento de fecha 27 de mayo de 2004, relativa a la gestión de los precios públicos en enseñanzas de régimen especial para el curso 2004-2005.

De conformidad con lo establecido en dicha Instrucción, no se aplica el art. 12, letra f), de la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, que desarrolla el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, regulador de la Autonomía en la Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos, precepto en virtud del cual los beneficiarios de becas -independientemente de su procedencia-, no abonarán cantidad alguna en concepto de precio público.

El motivo por el que no se reconocía el citado beneficio, según se informó por la Dirección Provincial de Educación de Soria al autor de la queja, es que la convocatoria de la línea de becas había sido realizada por una Administración distinta a la de la Comunidad de Castilla y León.

En el caso concreto de la reclamación, se trataba de la matrícula de dos alumnos en el Conservatorio Profesional de Música de Soria "Oreste Comarca" para el curso académico 2004-2005. Dichos alumnos son beneficiarios de becas y ayudas al estudio, y, por primera vez desde que son perceptores de la beca del Ministerio de Educación y Ciencia, fueron requeridos al pago de las tasas correspondientes a la matrícula. Hasta la fecha, dichos alumnos nunca habían pagado las tasas, en tanto en cuanto la beca del Ministerio incluía la exención de pago del importe de las matrículas.

La situación descrita fue objeto de una reclamación remitida a la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento.

En atención a nuestra petición de información se remitió informe de la Consejería de Educación en el cual se hacía constar lo siguiente:

"Por lo que se refiere a la remisión de la copia de la respuesta dirigida a D. XXX sobre la reclamación que en fecha 2 de septiembre de 2004 remitió a esta Dirección General, se informa que no existe contestación escrita que contenga respuesta a esta solicitud. Las dudas y reclamaciones presentadas sobre este asunto fueron resueltas verbalmente por las secretarías de los centros de enseñanza de régimen especial, las

PROCURADOR DEL COMÚN

cuales recibieron una Instrucción de esta Dirección General aclaratoria de la aplicación del sistema de becas y ayudas que ofrece la Administración General del Estado.

El Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de Centros, ha sido desarrollado por la Orden PAT/285/2003, de 28 de febrero, por la que se desarrolla parcialmente el Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, que regula el Régimen Jurídico de la Autonomía en la Gestión Financiera de los Centros Docentes Públicos no Universitarios. El resto del desarrollo normativo se encuentra en estudio.

Este Centro Directivo no tiene competencias para el establecimiento de líneas de ayudas al estudio, dirigidas a estudios post-obligatorios”.

A la vista de lo informado, la problemática descrita en el escrito de queja -esto es, el derecho de los becarios de la Administración General del Estado para la realización de estudios no universitarios de no abonar el importe de las matrículas-, se valoró en atención a la normativa autonómica y estatal en vigor.

Según la Instrucción de 27 de mayo de 2004 de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, el abono de las matrículas en centros docentes públicos que imparten enseñanzas de régimen especial gestionados por la Consejería de Educación es exigible a todos los alumnos, estén o no becados por el Ministerio de Educación y Ciencia o por otra Administración distinta de la regional.

La justificación de este criterio es que *“ante las dudas surgidas en la interpretación de esta normativa hay que señalar que debe entenderse que la convocatoria de la línea de becas debe realizarla siempre la misma Administración prestadora del servicio, por lo que en el caso de que las ayudas o becas las convoque y otorgue una Administración distinta a la de la Comunidad de Castilla y León, este supuesto no operaría”.*

En principio, la normativa de aplicación al caso no genera duda alguna, puesto que la Disposición Transitoria del Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios, dispone que *“hasta que se dicten las disposiciones de desarrollo del presente Decreto, será de aplicación la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, que desarrolla la autonomía en la gestión económica en los centros docentes concertados”.*

Y dado que el precitado Decreto no ha sido objeto de desarrollo hasta la fecha en lo que interesa a efectos de esta resolución, parece claro que dicha Orden Ministerial tiene como uno de sus parámetros básicos el de apoyar al alumnado que por su situación económica así lo pudiera requerir. En este orden de cosas, la Orden ECI/1815/2005, de 6 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de becas y ayudas al estudio por el Ministerio

PROCURADOR DEL COMÚN

de Educación y Ciencia, menciona explícitamente la naturaleza del sistema de becas y ayudas al estudio como instrumento que garantiza las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y la igualdad de oportunidades de los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia.

El art. duodécimo de la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, por el que se desarrolla el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, bajo el título: "otros ingresos no afectados al presupuesto del centro", manifiesta claramente la voluntad de la Administración pública de no exigir el abono de la matrícula a los becarios en diversos puntos del precepto.

En primer lugar, cuando en la letra f), primer párrafo, dispone "que los beneficiarios de becas o ayudas al estudio de carácter general no abonarán cantidad alguna en concepto de precios sin perjuicio del pago que corresponda en caso de revocación de la beca o ayuda".

En segundo lugar, porque el segundo párrafo de la letra f), presumiendo la concesión de la beca a los solicitantes de las ayudas, contempla, a efectos de la formalización de la matrícula, "que los solicitantes de las becas o ayudas podrán realizar la misma sin el previo pago de los precios públicos y que, una vez resuelta la convocatoria correspondiente, los beneficiarios deberán presentar la oportuna credencial en la secretaría del centro".

Finalmente, porque la letra j) del citado art. duodécimo prevé la devolución de los precios públicos satisfechos por aquellos alumnos que, habiendo alcanzado la condición de becarios, hubieran pagado dichos precios en el momento de formalizar la matrícula, deviniendo exentos de los mismos por tal motivo.

A tenor de lo expuesto, parece indudable que si resulta de aplicación lo dispuesto por la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, en cumplimiento de la previsión de la Disposición Transitoria del Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, la voluntad de la normativa vigente es la de autorizar la compatibilidad de la beca por estudios musicales y de la exención del pago de los precios públicos correspondientes.

Según se desprende de la información obrante en el expediente, la Administración educativa se niega a reconocer esta compatibilidad, con base en una Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, aclaratoria del sistema de becas y ayudas que ofrece la Administración General del Estado.

Pues bien, tal Instrucción, aludida por la Dirección Provincial de Educación de Soria en su resolución de fecha 16 de septiembre de 2004, por la que desestima la solicitud de devolución de los importes que abonó D.XXX., podría resultar reprochable desde dos puntos de vista:

PROCURADOR DEL COMÚN

1.- En tanto que, siendo clara la aplicación y vigencia de las prescripciones de la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999 en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se fija un criterio restrictivo para los alumnos becados, reconociéndose la existencia de “dudas surgidas en la interpretación de esta normativa” cuando el traspaso de las competencias a nuestra Comunidad en materia de enseñanza no universitaria, en virtud de lo dispuesto en el RD 1340/1999, de 31 de julio, tuvo efectividad a partir del 1 de enero de 2000.

2.- Además de reconocer la existencia de dudas interpretativas, se fija como regla a seguir que la exigencia del abono de las matrículas se debe realizar en el caso de que las ayudas o becas las convoque una Administración distinta a la de la Comunidad de Castilla y León, supuesto éste que, presuntamente, no halla fundamento jurídico alguno.

Junto a estas reflexiones, y sin ánimo de desarrollar de manera exhaustiva lo concerniente a la naturaleza jurídica de las instrucciones y órdenes de servicio, previstas en el art. 21.2 LRJPAC, está fuera de duda que las instrucciones tienen un carácter extranormativo y no se integran en el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la Instrucción de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento por la que se suprime el derecho de los becarios a no abonar el precio de las matrículas resulta de muy dudosa legalidad, en el sentido de que, sin aparente motivación jurídica y manifestando de manera explícita la existencia de dudas interpretativas, se impone el pago de un precio público que la normativa reglamentaria vigente, la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, exonera.

De este modo, la Instrucción limitadora del alcance de las becas de los estudiantes de música aludidos en el escrito de queja (uno de grado Elemental y otro de Grado Medio) atentaría directamente contra el principio de igualdad de oportunidades que acompaña al sistema general de becas y ayudas al estudio.

Por otra parte, podría pensarse que el alcance de la citada Instrucción se podía deber a la necesidad de dar satisfacción a las disposiciones legales en materia de compatibilidad de ayudas públicas. Sin embargo, estudiadas las disposiciones reguladoras de las ayudas públicas en los arts. 122 y 122 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, no se ha observado disposición alguna en la que pudiera justificarse la decisión de la Administración educativa de exigir el abono de la matrícula a los becarios.

En fin, teniendo en cuenta que la concesión de la ayuda por el Ministerio de Educación y Ciencia responde a la necesidad de apoyar a los alumnos que por su situación económica así lo demandasen para la adquisición de libros, material o desplazamientos y que la exención del precio público tiene como fin lograr la igualdad de oportunidades de los alumnos, esta Procuraduría, en atención a la documentación e informes obrantes en nuestro poder, considera

PROCURADOR DEL COMÚN

que la Instrucción de 27 de mayo de 2004 de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento no se ajusta a la legalidad y vulnera el derecho demandado por los estudiantes becados a no abonar el precio público correspondiente a matrícula de sus estudios musicales.

Por lo expuesto, se remitió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que en cumplimiento de lo establecido en la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, por la que se desarrolla el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, vigente en atención a lo establecido en la Disposición Transitoria del Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios, y con la finalidad de dar satisfacción al principio de igualdad de oportunidades de los alumnos, se adopten cuantas actuaciones sean precisas para que los alumnos beneficiarios de becas o ayudas para la realización de estudios musicales no universitarios no abonen cantidad alguna en concepto de matrícula, sin perjuicio del pago que pudiera corresponder en caso de revocación de la beca o ayuda”.

Esta propuesta en la fecha de redacción del informe no había sido objeto de contestación por la Consejería de Educación.

4. EDUCACIÓN ESPECIAL

Las quejas relativas a la educación especial han venido ligadas a la falta de medios, en particular de los medios humanos y profesionales que requieren los alumnos cuyas necesidades educativas especiales deben ser atendidas, para facilitarles el derecho a la educación en condiciones de igualdad.

Muestra de ello es la queja que dio lugar al expediente **Q/1161/03**, referido a la atención educativa específica de un alumno escolarizado en el Colegio Público Pablo VI de Ávila, cuya familia había solicitado en su día la atención de un logopeda y de un profesor de apoyo, según el informe elaborado por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica emitido en fecha 30 de junio de 2001, sin que dicha petición hubiera sido atendida, según manifestación del autor de la queja.

La Administración autonómica nos informa que: *«La única actuación posible en la atención del alumnado con necesidades educativas especiales y/o necesidades de compensación educativa escolarizados en los centros privados concertados es la concertación de unidades de apoyo. Dichos apoyos se conciertan de acuerdo con lo establecido en la Orden de 18 de septiembre de 1990, por la que se establecen las proporciones de profesionales / alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades especiales, que establece que la ratio necesaria para contar con un apoyo a la Integración es de un profesor de apoyo*

PROCURADOR DEL COMÚN

por cada 6-8 alumnos escolarizados; y en la Orden de 22 de julio de 1999, por la que se regulan las actuaciones de compensación educativa en centros docentes sostenidos con fondos públicos, según la cual, los centros contarán con un profesor de apoyo del Programa de Educación Compensatoria por cada 25 alumnos con necesidades de compensación educativa escolarizados.

El “Centro Pablo VI” de Ávila no cuenta en la actualidad con ningún apoyo concertado, puesto que, de acuerdo con las órdenes mencionadas, no escolariza el número mínimo de alumnos necesario para ello.

Por otro lado, cuando un alumno tiene necesidad de apoyo en audición y lenguaje y este recurso no existe en su centro educativo, existe la posibilidad de solicitar una ayuda de Educación Especial, para que el alumno pueda recibir fuera del centro la atención que necesita».

Al anterior informe, se acompañó otro del Área de Inspección de la Dirección Provincial de Ávila, según el cual:

“Se trata del alumno, escolarizado en 5º de Educación Primaria (autista), que recibe tres horas de apoyo semanales por parte de la orientadora escolar (que cuenta con la especialidad de Pedagogía Terapéutica), trabajando fundamentalmente comprensión oral y escrita, intentando potenciar su comunicación a nivel oral, pretendiendo que adquiera aprendizajes funcionales que la ayuden en su vida diaria; también recibe una hora de apoyo semanal con el ordenador por parte de otro profesor, trabajando fundamentalmente el lenguaje oral y escrito”.

A la vista de lo informado, consideramos necesario conocer además el contenido del último dictamen elaborado por el EOEP (de fecha 5-4-2005), en el cual se insistía en la necesidad de recibir apoyo en audición y lenguaje, especificando que el alumno debería de contar con un profesor de apoyo para el solo, de esta manera realizaría más actividades, tales como educación física, ya que es necesario instigarle continuamente para conseguir resultados.

Con ocasión del envío del anterior documento, el autor de la queja manifestó que durante el curso que acaba de terminar había subsistido la situación reflejada en el informe de la Inspección de 23-6-2004, recibiendo las tres horas de apoyo semanales por parte de la orientadora escolar y el apoyo semanal con el ordenador por parte de otro profesor, ignorando si era previsible que de cara al próximo curso escolar la situación cambiara.

La reflexión que todo ello merece a esta Procuraduría y que conviene trasladar es la siguiente:

PROCURADOR DEL COMÚN

En varias ocasiones, como así se ha manifestado, hemos declarado la postura de esta Institución favorable a proponer a las personas interesadas en los expedientes, que están motivados por problemas que afectan a alumnos con necesidades educativas especiales, la aceptación de las medidas que, de acuerdo con la legalidad, hubieran sido acordadas por la Administración educativa, con el fin de evitar una posible repercusión negativa en la situación escolar de más de un alumno, conscientes de la posible insuficiencia de medios, o al menos de ciertas dificultades para la adecuación más eficaz de los disponibles. Aparte de ello, es la propia legislación especial la que establece, como principios de calidad de la educación (LO 10/2002, de 23 diciembre 2002), la equidad, que garantiza una igualdad de oportunidades de calidad, para el pleno desarrollo de la personalidad, reconociéndose, en dicho sentido, que todos los alumnos tienen los mismos derechos y deberes, sin más distinciones que las derivadas de su edad y del nivel que estén cursando.

No obstante, cabe preguntarse en qué medida es así para los alumnos con ciertos tipos de deficiencias, especialmente para los alumnos con necesidades educativas especiales. La respuesta es que nos encontramos ante una gran utopía si no es posible contar con las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural, especialmente en el caso de existencia de necesidades educativas especiales, que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

Ello supone que los poderes públicos lleven a cabo las acciones necesarias y aporten los recursos que permitan compensar las desventajas para el logro de los objetivos en general. La citada Ley, como ya lo habían establecido sus predecesoras, prevé que el sistema educativo disponga de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos, además de organizar acciones integradas para conseguir el uso más efectivo posible de los recursos empleados.

En este sentido, la información que reciben los padres, tanto sobre las necesidades de sus hijos como sobre los derechos que les asisten, no siempre se corresponde con lo que en la realidad se encuentran, lo que da lugar a situaciones de preocupación y perplejidad cuando comprueban que el alumno no cuenta en el colegio con los medios que han sido recomendados por los profesionales cualificados. A pesar de que, previamente, estos han llevado a cabo un estudio de las necesidades, se ha puesto a los padres al corriente del contenido del mismo, sometiendo seguidamente a su conformidad la propuesta de escolarización pertinente y, con arreglo a lo establecido en el art. 46 de la Ley citada, se ha buscado la necesaria cooperación entre la escuela y la familia.

Ciertamente, la propia Ley citada pone una limitación: "teniendo en cuenta los recursos disponibles o que razonablemente puedan ser incorporados". Asimismo, la propuesta

PROCURADOR DEL COMÚN

de escolarización ha de hacerse "en función de las necesidades del alumno y de las características y posibilidades de los centros". La realidad que se refleja en la anterior observación trata por supuesto de ser suplida por la acción coordinada de la Administración y, en concreto, por los acuerdos de colaboración con otras administraciones o entidades públicas o privadas, así como a través de conciertos educativos, ayudas económicas, etc.

Dicha contingencia de medios, unida a una norma reguladora con excesivo tiempo de permanencia en el contexto legal del derecho a la educación como es la Orden de 18 de septiembre de 1990, con una vigencia de 15 años, (anterior incluso a la LOGSE) por la que se establecen las proporciones de profesionales / alumnos, hace que la Consejería de Educación haya hecho llegar al Procurador del Común la respuesta que formalmente procede sin duda en relación con el caso del alumno objeto de la queja.

No obstante, los cambios legislativos producidos en los últimos años en relación con la integración social de las personas discapacitadas hace que este colectivo se encuentre con nuevas oportunidades: trabajo, ocio, salud, participación ciudadana, colaboración social, etc., lo que obliga a plantearse una adecuación de las medidas educativas dirigidas a los alumnos con necesidades educativas especiales, a fin de que tales posibilidades se hagan efectivas en el futuro.

La propia Administración conoce que la mayor dificultad que existe hoy por hoy para que una persona con deficiencias alcance el género de vida que le permitan sus límites personales, reside preferentemente en la falta de preparación. Es lo que esta Procuraduría viene detectando a través de los contactos que mantiene habitualmente con los representantes del colectivo, así como lo que se desprende de los datos oficiales que constatan la participación de los discapacitados en el acontecer social.

En este sentido, no podemos dejar de afirmar que una dotación más generosa de los medios adecuados vendría sin duda a reducir los casos de fracaso escolar y abandono del proceso educativo de los alumnos con necesidades educativas especiales y, en consecuencia, redundaría en un mejor aprovechamiento de las oportunidades que se van abriendo.

Como esta Procuraduría viene observando y la Consejería conoce, existen muchos centros concertados en los que el número de alumnos con necesidades educativas especiales no alcanza a cumplir la ratio establecida en la Orden de 18-9-90, por lo que, según el criterio de la Consejería de Educación, en este momento no es posible contar en dichos centros con el personal cualificado previsto en la misma.

Por otra parte, la objeción que en este, como en muchos otros casos, se formula por parte de las familias, está en que las ayudas económicas de educación especial para que el alumno pueda en su caso recibir fuera del centro la atención necesaria, no siempre son

PROCURADOR DEL COMÚN

suficientes para asegurar ésta, sobre todo si, como ocurre con frecuencia, llevan aparejado un gasto extra de transporte, ya que una gran parte del coste ha de ser asumido por la familia

Nos encontramos pues, ante un caso que guarda semejanza con otros muchos, y en concreto con el planteado en el expediente **Q/1951/00**, con ocasión del esta Institución proponía revisar y, en su caso, aplicar con mayor flexibilidad la citada Orden del MEC de 18-9-90, si bien desconocemos si llegaron a tomarse medidas en dicha dirección. Pero es evidente que la revigorización que ha experimentado el reconocimiento de los derechos establecidos y protegidos constitucionalmente a favor de las personas discapacitadas, a través sobre todo de la Ley 51/03 de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal y de la LO 10/2002, de 23 diciembre 2002 de Calidad de la Educación, obliga a remover los obstáculos para un más completo y eficaz ejercicio de estos derechos, lo que a su vez requiere un cambio en aquellas normas que hacen posible el ejercicio de los mismos en la realidad cotidiana.

En virtud de todo lo expuesto, mediante la oportuna Resolución, se indicó que *“en relación con el caso del alumno objeto de la presente queja, si bien hay que reconocer el esfuerzo que está realizando el personal del centro para ofrecerle ayuda, consideramos necesario que se revise su situación escolar específica de cara al próximo curso, con el fin de aproximarse lo más posible a lo recomendado por el EOEP en el último dictamen, en relación con la atención en las materias de audición y lenguaje y profesor de apoyo, para lo cual, es necesario una aplicación generosa de la Orden de 18 de septiembre de 1990, la cual, pese a resultar taxativa, aún permite actuar bajo criterios de flexibilidad, admitiendo distintos tipos de necesidad de atención, lo cual supone un criterio de discrecionalidad en favor de la Administración Educativa en su aplicación.*

Por otra parte, es recomendación de esta Procuraduría que por la Consejería de Educación se den los pasos necesarios hacia una regulación ex novo, como ya se ha hecho en otras materias, de la proporción profesionales / alumnos en los centros públicos y concertados, que supere el contenido de la Orden del MEC de 18 de septiembre de 1990, respondiendo a la realidad actual de Castilla y León, más conforme con las necesidades de nuestra Comunidad Autónoma, tal y como son percibidas en este momento por los profesores y familias de los alumnos con necesidades educativas especiales”.

Respecto a esta resolución, celebramos que la Consejería de Educación haya estimado oportuno aceptar nuestras indicaciones en lo que se refiere a la voluntad de mejora en la atención educativa del alumnado con necesidades especiales en Castilla y León, al referirse a la elaboración de un Plan autonómico de la Consejería de Educación para la atención al alumnado con necesidades educativas especiales. En este Plan se prevé una actualización normativa que abordará múltiples aspectos de la atención a este alumnado. Sin embargo, lamentamos que no

PROCURADOR DEL COMÚN

se haya estimado oportuno aceptar la resolución de esta Procuraduría en el sentido de someter a revisión la situación escolar del alumno en cuestión, con el fin de aproximarse lo más posible a lo recomendado por el EOEP en el último dictamen, en relación con la atención en las materias de audición y lenguaje y profesor de apoyo.

En su día, también tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia **Q/1865/04**, en el que se hacía alusión a que un niño de tres años de edad, escolarizado en el CEIP "Campo de San Pedro"(Segovia), fue calificado como alumno con necesidades educativas especiales, lo que dio lugar a que el Equipo de Atención Temprana correspondiente dictaminara su escolarización en dicho centro, proponiendo como apoyos necesarios: atención de Fisioterapeuta por razón de su deficiencia motórica, apoyo de especialistas en Pedagogía terapéutica, Logopedia, así como la necesidad de un cuidador, ya que carece de deambulación independiente y la presencia de éste le resulta imprescindible por sus necesidades fisiológicas y anatómicas.

Al comienzo del curso 2004-2005 pudo contar desde un principio dicho alumno con los apoyos recomendados, excepto con el cuidador, el cual no se incorporó sino después de más de mes y medio de comenzado el curso, según la manifestación del autor de la queja. Con posterioridad, el menor contó con los medios especiales necesarios para su educación, por lo que quedó en suspenso la intervención de esta Procuraduría.

No obstante, al procederse a la revisión del expediente, se hicieron las siguientes observaciones:

En los comienzos de cada curso, esta Procuraduría del Común suele registrar un mayor número de quejas en las que se denuncia la falta de personal especializado (profesores de apoyo, logopedas, interpretes, cuidadores, etc.). La incorporación a sus funciones suele sufrir largas demoras, las cuales, si bien desde el punto de vista administrativo y procedimental pudieran ser justificables, dificultan seriamente (incluso, en casos, llegan a constituir una verdadera imposibilidad), la permanencia en sus colegios de aquellos alumnos con necesidades educativas especiales que se encuentran más afectados, como ocurre en el caso planteado en la referida queja.

Por lo que, al margen del caso individual planteado, se realizó la siguiente resolución:

"Que de cara al próximo curso 2005-2006, la Administración educativa tenga en cuenta los casos de a.c.n.e.e. que se encuentran escolarizados, con el fin de agilizar al máximo el desarrollo de los trámites necesarios para la incorporación de los profesionales especializados. De modo que se reduzca todo lo posible el tiempo durante el cual los alumnos se encuentran privados de los apoyos especiales.

PROCURADOR DEL COMÚN

Que en este sentido se cuide especialmente el caso de los cuidadores en los centros que escolarizan a alumnos que por sus graves limitaciones físicas no pueden permanecer en el aula sin dichos profesionales”.

Frente a esta resolución, la administración educativa se pronunció de un modo en cierto modo ambiguo, en cuanto a la aceptación o rechazo de la misma, puesto que se nos indicó que *“la Dirección General de Recursos Humanos viene contratando puntualmente a cuidadores en los centros públicos para la adecuada asistencia a los alumnos con necesidades educativas especiales, siempre que los informes de las direcciones provinciales de educación así lo aconsejen y las disponibilidades presupuestarias lo permitan. La contratación del citado personal se efectúa en todos los supuestos con la antelación suficiente, sin perjuicio de que en determinados casos no se realice al comienzo del curso escolar, sino una vez establecida la necesidad”.*

El motivo de la queja que dio lugar al expediente **Q/1341/03**, se refería a la posible insuficiencia de recursos destinados a la atención educativa de los alumnos con discapacidad auditiva, en relación con las esperanzas suscitadas por los avances tecnológico-sanitarios, en lo que se refiere a la integración social de las personas con este tipo de discapacidad.

Sobre lo expuesto, la LO 10/2002, de 23 diciembre de Calidad de la Educación, ha previsto, en relación con los alumnos con necesidades educativas especiales –bien por la presencia de una o varias discapacidades o por otros factores de análogos efectos– un marco general que permita a las administraciones educativas garantizar, en todos los casos, una adecuada respuesta educativa a las circunstancias y necesidades que en estos alumnos concurren, atendiendo a los principios de normalización y de integración escolar.

En este sentido, el proceso de toma de decisiones tendentes a ajustar en cada caso la respuesta educativa a las necesidades particulares del alumnado, implica, por un lado, identificar y valorar de forma cuidadosa y precisa dichas necesidades, pero por otro, concretar la oferta educativa ordinaria o específica, que habrá de incluir las medidas y apoyos necesarios.

El informe que atendiendo a nuestra petición fue remitido por la Consejería concluye: *“Actualmente se está elaborando un Plan de Atención al Alumnado con Necesidades Educativas Especiales. A través de esta vía de mejora se establecerán medidas que favorezcan la valoración sistemática del nivel de consecución de los objetivos educativos previstos para el conjunto del alumnado con discapacidad auditiva como el resto de los alumnos que son objeto de atención educativa adaptada en función de sus necesidades educativas especiales”.*

Por todo lo expuesto, se dictó resolución, en virtud de la cual, *“Esta Procuraduría del Común espera que, efectivamente, el futuro Plan de Atención al Alumnado con Necesidades Educativas Especiales contemple todas las medidas recogidas por la Legislación Estatal para*

PROCURADOR DEL COMÚN

garantizar la atención a los alumnos con discapacidad auditiva como a.c.n.e.e. Así como su adecuación a la realidad social en cuyo contexto han de ser aplicadas. Y constituya una mejora progresiva en la consignación de los resultados”.

La Consejería de Educación ha aceptado esta resolución, indicándonos que *“se valora de forma muy positiva el interés demostrado por la Procuraduría del Común de Castilla y León en su resolución de 14 de febrero de 2005, respecto a las medidas que procede aplicar para garantizar la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad auditiva”.*

Por último, en el expediente **Q/1964/03**, se planteó el problema de tres alumnos de la Escuela de Educación de Adultos de León, discapacitados sensoriales por causa de deficiencia auditiva, los cuales, como ha ocurrido a muchas personas con este tipo de discapacidad, por falta de los recursos técnicos y humanos necesarios en su época escolar, no pudieron alcanzar el Título de Graduado Escolar. El cambio de mentalidad, y los medios previstos en la legislación para atender a las necesidades educativas de los alumnos discapacitados, ha llevado a estas personas, ya adultas, a obtener el Título que en su momento no pudieron conseguir.

En concreto el autor de la queja manifestaba que este tipo de personas habían acudido varias veces a la Dirección Provincial de Educación de León, solicitando la presencia de una Intérprete de Lengua de Signos (en adelante ILSE) en el aula durante el horario escolar, como único medio de percibir las explicaciones, siendo desatendida dicha petición por falta de recursos disponibles.

En relación con dicha queja, la Consejería de Educación nos informó que no tenía constancia de ninguna solicitud de ILSE para el referido Centro escolar de adultos, así como que existía un contrato con la Federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL), a través del cual se estaba dando respuesta a las necesidades del alumnado con discapacidad auditiva escolarizados en centros docentes públicos, y que además fueran usuarios de lengua de signos.

A la vista de lo informado, consideramos conveniente solicitar a la Federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL) algunos datos que pudieran completar el conocimiento del problema descrito. Dicha Federación nos indicó que la asignación de los ILSE viene determinada por la constancia cierta, a través de las matrículas, de las personas sordas interesadas en cursar estudios, procediendo en dichos casos a la provisión de los recursos.

En el caso que nos ocupa, la FAPSCL había tenido conocimiento de la situación de las personas sordas interesadas en cursar estudios en el Centro de Adultos, que solicitaron la presencia de un ILSE para sus clases. Este planteamiento se trasladó, al parecer, a la

PROCURADOR DEL COMÚN

Consejería de Educación, la cual manifestó que se interesaría por el tema. Sin embargo, pasado el tiempo, la Federación tuvo noticias de que, si bien era cierto que las personas sordas se habían dirigido al Centro de Educación de Adultos, no habían formalizado la matrícula, por lo que no fue destinado un ILSE para dicho Centro.

De este modo, no habiéndose cumplido por parte de los interesados el presupuesto determinante para que pudieran contar con un intérprete, esta Procuraduría ha decidido informar a su vez detalladamente al autor de la queja sobre las circunstancias y formalidades previas que deberán de tener en cuenta para el futuro.

No obstante, a pesar de que el contrato celebrado entre la Consejería de Educación y la FAPSCL, en fecha 26 de mayo de 2003, prevea que la atención de los ILSE en los centros escolares públicos se determine según se haya o no matriculado algún alumno sordo, lo cierto es que los alumnos a los que alude la queja referenciada, ya antes de la celebración de dicho Contrato se encontraban matriculados en el Centro de Educación de Adultos de León y habían cursado solicitud formal respecto de la presencia de un intérprete de signos, el cual no les fue concedido. Hecho éste que les desanimó a continuar con sus estudios, por lo que decidieron no renovar la matrícula el curso siguiente, de modo que cabe atribuir dicha interrupción a la falta de respuesta de la Administración educativa.

Por ello esta Procuraduría, a través de resolución, recomendó que *“en lo sucesivo, la Consejería de Educación provea del personal necesario el Centro de Educación de Adultos de León, una vez que conste la matrícula de alumnos necesitados de la ayuda de un intérprete de lengua de signos y que estos formulen su solicitud”*.

Esta resolución ha sido aceptada por la Administración, que nos indicó que *“la Consejería de Educación, ...tendrá en cuenta los extremos expresados en ella,... Asimismo, tan pronto se tenga conocimiento de las necesidades de personal a contratar, motivado por el aumento de alumnos con determinadas necesidades, se adoptarán las medidas y se iniciará el procedimiento”*.

ÁREA F

ÁREA F**CULTURA, TURISMO Y DEPORTES**

| | |
|---|-----------|
| Expedientes Área | 28 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 0 |
| Expedientes admitidos..... | 21 |
| Expedientes rechazados | 1 |

1. CULTURA**1.1. Patrimonio Histórico**

Las reclamaciones promovidas por ciudadanos y movimientos asociacionistas con motivo del menoscabo, deterioro, destrucción o abandono que sufren no pocos de nuestros bienes culturales, demandan una intervención administrativa rápida y eficaz mediante la utilización de los mecanismos previstos en la normativa vigente para la protección del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Esta actitud ciudadana de denuncia ante la falta de protección de los bienes que forman parte de nuestra extensa riqueza patrimonial, continúa insistiendo en el deficiente estado de conservación de algunos bienes y en la aparición de comportamientos que ponen en peligro la integridad de los mismos o atentan contra sus valores históricos y culturales.

El Procurador del Común defiende la necesidad de impulsar y exigir una mayor implicación de todos en la protección y tutela del patrimonio histórico. Esa implicación ha propiciado que la actuación supervisora de esta Institución se haya dirigido tanto a la Administración autonómica como a la local, analizando y exigiendo el efectivo desarrollo de una decidida acción administrativa de conservación y defensa.

El estado de deterioro y la progresiva degradación a la que se ven sometidos no pocos de nuestros bienes culturales, provocada por la carencia de una adecuada consolidación, restauración o conservación, impone un desarrollo eficaz de la función tuteladora orientada a garantizar su protección y permitir su contemplación y disfrute final por los ciudadanos.

Sin embargo, la administración competente en materia de patrimonio cultural, aun estando habilitada para el ejercicio de la potestad de tutela, no puede utilizar los mismos

mecanismos de protección en relación con todos los bienes integrantes del patrimonio cultural. La intervención administrativa será más o menos intensa según el nivel de protección correspondiente a la categoría legal de cada bien.

1.1.1. Conservación de bienes integrantes del patrimonio histórico declarados Bienes de Interés Cultural

El régimen jurídico de este tipo de bienes revela una prevalencia de los principios de conservación y “puesta en valor”. Pese a ello, es alarmante el deficiente estado en que se encuentran algunos bienes de interés cultural y que está motivado por el incumplimiento de la obligación de conservación que compete a sus propietarios o poseedores y por la pasividad de la administración en el ejercicio de las técnicas o medidas previstas para su protección y restauración.

En este sentido podemos citar el expediente **Q/129/04** relativo a la falta de ejecución del proyecto de restauración del Castillo de Grajal de Campos (León). Tras la correspondiente solicitud de información tanto a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León como al Ayuntamiento de Grajal de Campos, se acordó el archivo del expediente al no haberse detectado irregularidad en la actuación de las Administraciones públicas ya que, de la información recibida, se desprende la colaboración entre ambas entidades públicas y la realización de los trámites precisos para proceder a la ejecución del proyecto de restauración del mencionado castillo.

Así, se ha comunicado a esta Institución que ya ha sido redactado el proyecto de restauración del Castillo de Grajal de Campos, encontrándose en fase de supervisión por el Servicio de Restauración de la Dirección General de Patrimonio y Bienes Culturales para su aprobación y posterior remisión al Ayuntamiento de Grajal de Campos para la financiación de las obras con cargo al 1% cultural.

Por otro lado, hay que mencionar los expedientes de queja **Q/123/05** y **Q/150/05** relacionados con el Archivo General de la Guerra Civil Española sito en la ciudad de Salamanca.

En la fecha en la cual se presentó la primera queja (19 de enero de 2005), no había sido aprobado aún por el Gobierno el Proyecto de Ley de restitución de documentos a la Generalidad de Cataluña.

Considerando la repercusión social de la problemática planteada, se acordó, con fecha 28 de enero de 2005, admitir a mediación la queja presentada, y dirigirnos en solicitud de información al Ministerio de Cultura y a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León. Esta circunstancia también se puso de manifiesto a la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común de las Cortes de Castilla y León.

Una vez recibida la información solicitada al Ministerio de Cultura y a la Consejería de Cultura y Turismo y a la vista del inicio de la tramitación en las Cortes Generales del Proyecto de Ley de restitución de documentos del Archivo General de la Guerra Civil Española a la Generalidad de Cataluña, se acordó la suspensión de nuestra intervención.

En efecto, una vez obtenida la información solicitada, se comunicó, con fecha 10 de mayo de 2005, a ambos organismos y a los autores de las quejas antes citadas la suspensión de nuestra intervención hasta la finalización de la tramitación parlamentaria del citado Proyecto. Se indicaba también en la citada comunicación que, una vez que fuera aprobada por las Cortes Generales la Ley en cuestión, se analizaría, en el marco de lo dispuesto en el Título III de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, si procedía la formulación de alguna recomendación en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León, en el sentido de instar a la Junta de Castilla y León o a las Cortes la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a aquélla.

Aprobada la Ley, no se estimó oportuno formular recomendación alguna en el sentido indicado, por considerarlo innecesario, puesto que la Junta de Castilla y León mostró, desde un primer momento, su firme voluntad de interponer el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley, solicitando para ello el correspondiente Dictamen del Consejo Consultivo.

1.1.2. Conservación de bienes integrantes del patrimonio histórico no declarados Bienes de Interés Cultural

La función tuteladora de la administración no queda circunscrita únicamente al ámbito de los denominados bienes de interés cultural. El amplio concepto de “patrimonio histórico” (recogido tanto en la normativa estatal como autonómica aplicable en la materia), ha permitido incluir en su ámbito protector no sólo a aquellos bienes que por su singularidad y relevancia hayan sido declarados de interés cultural, sino también a aquellos otros que, aun cuando no hayan sido objeto de esa especial declaración, demandan un seguimiento cercano e inmediato en cumplimiento del objetivo de protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras.

La conservación de este tipo de bienes no declarados de interés cultural, pero sometidos a un régimen común de protección por apreciarse en los mismos valores definitorios del patrimonio cultural, se enfrenta también a la aparición de frecuentes acciones que ponen en peligro su integridad.

En el expediente **Q/1613/02** se analiza el estado de conservación de la iglesia ubicada en la localidad de Terroso de Sanabria (Zamora).

Como resultado de las gestiones de investigación realizadas por esta Procuraduría ante la Consejería de Cultura y Turismo, la Consejería de Fomento, el Obispado de Astorga y el Ayuntamiento de Cobreros, se han podido constatar los siguientes antecedentes:

1.- La titularidad de la iglesia románica ubicada en la localidad de Terroso de Sanabria (Zamora) corresponde al Obispado de Astorga.

2.- Aunque no se encuentra declarada bien de interés cultural, ni se ha incoado expediente para su declaración, debe considerarse como bien integrante del Patrimonio Cultural de esta Comunidad Autónoma, de acuerdo con el art. 1.2 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

3.- En informe emitido en fecha 27 de octubre de 2004 por el Arquitecto Técnico de la Diócesis de Astorga, se alude a la existencia de ciertas deficiencias en el citado templo (envejecimiento de la pizarra de la cubierta; manchas de humedad provocadas por filtraciones en la limahoya entre la cubierta de la nave y la capilla, así como en el muro del lateral norte; necesidad de reparación de los enfoscados afectados y aparición de líquenes y musgos en la base de los muros, debido a la humedad provocada por las sepulturas colocadas junto al edificio). Igualmente se dice que la humedad no sólo afecta a los revestimientos interiores sino también, a largo plazo, a la capacidad portante de los muros.

Acreditada la necesidad de asegurar la conservación de este inmueble, procede determinar el régimen de control al que el mismo se encuentra sometido.

Respecto a los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio cultural de esta Comunidad Autónoma, la vigente normativa destinada a su protección (Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León), establece la responsabilidad de sus propietarios por su estado de conservación para asegurar su integridad y evitar su pérdida, deterioro o destrucción, asignando a los poderes públicos una función tuteladora respecto al cumplimiento por dichos propietarios del citado deber de conservación.

Por lo tanto, la obligación de actuación para el caso de los bienes no declarados de interés cultural, recae sobre sus propietarios en los términos que establece el art. 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) y delimita el art. 19 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Y es que dentro del contenido normal del derecho de propiedad, se integra un deber legal del propietario, que consiste en mantener un inmueble en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Dicha obligación viene impuesta a los propietarios en todo momento y con independencia de las causas que hayan provocado los deterioros o el estado de abandono (STS de 5-2-1992). La administración, a su vez, ha de vigilar el cumplimiento de dicha obligación.

Se trata, pues, de una verdadera responsabilidad compartida en la conservación de los inmuebles (administración y propiedad) y, por tanto, en la compensación de los eventuales perjuicios que comporte el defectuoso cumplimiento de este deber, como así se ha venido destacando jurisprudencialmente.

La Administración municipal cuenta con instrumentos suficientes para exigir al titular el cumplimiento de dicha obligación cuando resulte preciso. Dispone para ello de las llamadas órdenes de ejecución, reguladas en el art. 106 de la LUCyL. Dicho precepto establece que el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, podrá dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a realizar, entre otras, las obras necesarias para conservar o reponer en los bienes inmuebles las condiciones derivadas de los deberes de uso y conservación. La incoación del procedimiento podrá efectuarse no sólo a instancia de cualquier interesado, sino también de oficio, en cuyo caso se acordará como consecuencia de un informe emitido por los servicios técnicos, en el que se enumerarán los deterioros observados y se propondrán las obras que deben ser ejecutadas para dejarlos en las debidas condiciones. Las obras cuya ejecución se ordene deben estar perfectamente delimitadas, pues ello constituye un requisito de validez del acto administrativo. Se deberá, igualmente, establecer un plazo prudencial y proporcionado para ejecutar las obras.

Pero antes de resolver, constituye requisito previo y fundamental conceder a los propietarios el trámite de audiencia y vista del expediente. Ante la omisión de este trámite esencial, la administración incurrirá en causa de nulidad (STS de 24-2-1992).

Una vez dictada la correspondiente orden de ejecución, su incumplimiento faculta al ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria, o para imponer multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual, en ambos casos hasta el límite del cincuenta por ciento del coste de la obra (art. 106.4 LUCyL).

Por lo tanto, este marco legal despliega toda su eficacia sobre un patrimonio tan ingente como es el constituido por los bienes inmuebles propiedad de la Iglesia Católica no declarados de interés cultural pero de gran importancia cuantitativa y cualitativa en el conjunto de nuestro patrimonio histórico teniendo en cuenta la peculiaridad de su naturaleza y la trascendencia de sus fines culturales y religiosos.

Las administraciones públicas han venido tradicionalmente asumiendo la tarea de conservar edificios del patrimonio histórico correspondientes a las distintas Diócesis de esta Comunidad Autónoma que, sin estar calificados oficialmente como bienes de interés cultural y, por tanto, sin gozar de la protección y beneficios que tal condición reconoce la legislación vigente, constituyen, no obstante, una importante parcela del patrimonio cultural merecedora de ser mantenida en buen estado de conservación. La Junta de Castilla y León, a través de la

PROCURADOR DEL COMÚN

Consejería de Fomento, y las distintas Diputaciones Provinciales vienen colaborando con diferentes Obispos para la conservación de iglesias y ermitas ubicadas en cada una de las provincias de Castilla y León.

Concretamente, respecto al caso que nos ocupa, en fecha 1 de septiembre de 2004 fue suscrito el Convenio específico de colaboración entre la Consejería de Fomento, el Obispado de Astorga y la Diputación Provincial de Zamora, para la conservación y reparación de iglesias y ermitas de la provincia de Zamora, correspondientes a la Diócesis de Astorga (publicado en el *BOCYL* mediante Resolución de 20 de octubre de 2004 de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales).

Contando, pues, con los fondos arbitrados a través del citado Convenio para financiar las obras de reparación necesarias para la conservación de las iglesias que así lo requieren (siempre que no tengan la condición de BIC o con expediente de declaración incoado a tal fin), no existe motivo que pueda justificar la inobservancia del deber de conservación de la Iglesia de Terroso de Sanabria que recae sobre el Obispado de Astorga, teniendo en cuenta el propio informe emitido por los servicios técnicos de la Diócesis de Astorga en fecha 24 de octubre de 2004.

Por todo ello, de acuerdo con la información obrante en esta Institución se consideró oportuno formular la siguiente resolución dirigida al Ayuntamiento de Cobreros (al que pertenece Terroso de Sanabria):

"Que por ese ayuntamiento, previo el correspondiente informe técnico y demás trámites pertinentes, se dicte -si procede- orden de ejecución a fin de obligar al titular de la Iglesia de Terroso de Sanabria al cumplimiento de los deberes urbanísticos que le incumben para asegurar su conservación como garantía de la función cultural y religiosa que desempeña. Y en caso de incumplimiento, se proceda a la ejecución subsidiaria o a la imposición de multas coercitivas, en la forma establecida en la normativa vigente".

Dicha resolución no fue aceptada por el ayuntamiento concernido, razonando la entidad su postura de la siguiente manera:

"Cúmpleme informarle que este ayuntamiento se ha informado convenientemente incluso con el párroco de la Iglesia de Terroso, constatando que la iglesia se usa con normalidad y permanece abierta al culto, encontrándose la misma en buen estado de conservación, no existiendo ruina ni peligro de derrumbamiento, tan sólo la reparación de algunos desperfectos o humedades de pequeña entidad provenientes de la cubierta del edificio producidas por el desgaste normal del paso del tiempo o por el corrimiento de las losas de tejado, anomalías que pueden ser reparadas fácilmente,

tal sólo con la intervención de un albañil y sin la adopción de medidas legales que pudieran resultar desproporcionadas al caso que nos ocupa.

Es por ello que esta Alcaldía considera que en este momento no procede dictar orden de ejecución para el cumplimiento de los deberes urbanísticos de conservación que le incumben al titular de la iglesia de Terroso, puesto que entiendo está garantizada la integridad del inmueble y su buena conservación urbanística”.

El expediente **Q/564/05** se refiere a las pintadas y estado de deterioro y abandono de la iglesia vieja de la localidad de Cebreros (Ávila).

La Institución se dirigió en demanda de información a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León que comunicó que dicha iglesia y su entorno se encuentran incluidos en el catálogo de bienes protegidos de las Normas Urbanísticas Municipales del Ayuntamiento de Cebreros, con grado de protección integral. Sin embargo ni es bien de interés cultural ni se encuentra en el catálogo de bienes del patrimonio cultural de Castilla y León. Igualmente se nos informó de que, efectuada visita por los técnicos del servicio territorial de cultura de Ávila, se constató que el edificio y su entorno se encuentran en buen estado de conservación, siendo únicamente apreciables pintadas en los paramentos que en ningún caso afectan a su conservación.

Por su parte, el Ayuntamiento de Cebreros remitió un escrito en el que indica que la junta de gobierno, en sesión de 2 de agosto de 2005 acordó por unanimidad comunicar al Procurador del Común que la titularidad de la iglesia vieja es del ayuntamiento y que por parte del mismo, se va a proceder a su cerramiento y cubrición, para evitar que se sigan produciendo dichos actos vandálicos.

Ante las informaciones recibidas, y considerándose que el ayuntamiento titular del bien iba a tomar medidas al respecto, se procedió al archivo de la queja presentada.

1.1.3. Daños en el Patrimonio Histórico

El expediente **Q/732/04** se refiere a los supuestos daños ocasionados en las bodegas de los edificios situados en la calle Judería número 55 y Plaza Cristo Salvador núm. 24 de Toro, debidos a las filtraciones de agua producidas como consecuencia de las obras de renovación de las redes de abastecimiento, saneamiento y pavimentación.

Esta institución se dirigió en demanda de información al Ayuntamiento de Toro. De la información obtenida y de la documentación aportada por los reclamantes resulta que:

- 1.- En relación con la bodega ubicada en la Plaza Cristo Salvador núm. 24 de Toro.

Personada la policía local en la citada bodega en fecha 8 de junio de 2004, se comprobó la existencia de filtraciones de agua que afectaban a la bóveda y paredes, apreciándose desconchones de plano. En fecha 23 de junio de 2004, se presenta en el ayuntamiento escrito de reclamación por los daños producidos en la citada bodega como consecuencia de las obras en cuestión. Y, con posterioridad, otro sobre la misma cuestión.

2.- En relación con la bodega ubicada en la calle Judería núm. 55 de Toro.

En fecha 10 de marzo de 2004, se presenta escrito en ese ayuntamiento solicitando la emisión de informe sobre el estado de la citada bodega, tras la visita de inspección realizada a la misma por el ingeniero técnico municipal y director de la obra. También en fecha 2 de noviembre de 2004, se presentó escrito de reclamación en ese ayuntamiento por los daños existentes en la misma bodega.

Pues bien, como consecuencia de la comunicación remitida desde esta Procuraduría, en relación con las demandas de los vecinos afectados por la ejecución de las obras en cuestión, el ayuntamiento remite escrito a la empresa adjudicataria de las mismas solicitando que pusieran los medios y personal cualificado a su alcance para finalizar cuanto antes las obras con las debidas condiciones de seguridad y de limpieza que evitarán la repetición de episodios como los sufridos, recordando que los daños que pudieran producirse en las viviendas por causa de la obra podían ser imputados a la misma como entidad adjudicataria.

Con posterioridad, esta Institución tiene conocimiento de la finalización de las obras de urbanización de la calle Judería, Puerta de Adalia y Perezal. Por este motivo se dirige nueva comunicación a ese ayuntamiento en solicitud de informe sobre las medidas adoptadas o a adoptar, tras dicha finalización, para reparar los daños supuestamente ocasionados por las filtraciones de agua producidas en las bodegas. Se recibe informe emitido por los servicios técnicos municipales en el que se manifiesta, en relación con la bodega del núm. 24, que los resudes ya se habían secado, y respecto a la del núm. 55 que estaban disminuyendo. Sin embargo, los vecinos afectados insisten en la actual existencia de constantes resudes en las bodegas.

La regulación aplicable a la responsabilidad por los daños derivados de las obras públicas se contiene en los arts. 1.3 del RD 429/1993 de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial y 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, aprobado por RDL 2/2000, de 16 de junio (el cual se corresponde con el anterior art. 98 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas). Preceptos que imputan al contratista la responsabilidad por los daños causados como consecuencia de las operaciones que requiera la

ejecución del contrato, salvo cuando obedecieren a una orden directa e inmediata de la administración o a un vicio del proyecto.

No hay duda, pues, que el objetivo de tales normas es delimitar y deslindar las responsabilidades cuando el daño tiene su origen en la ejecución del contrato. Desde un punto de vista material, el criterio legal expresado consiste en imputar la responsabilidad al contratista, salvo que el daño traiga causa en una orden directa de la administración o en un defecto del proyecto, caso en el que procederá la responsabilidad de la administración. Debe destacarse, no obstante, que desde un punto de vista procedimental la reclamación se dirigirá siempre a la administración contratante, quien resolverá sobre el patrimonio responsable y la cuantía indemnizatoria.

En este sentido, ya la Ley de Expropiación Forzosa vino a establecer que esa responsabilidad sólo era del contratista o concesionario salvo que la lesión hubiese estado motivada por una orden directa de la administración; pero en todo caso se confería a la administración la potestad de decidir esa responsabilidad declarando si era la existencia o no de esa orden la causa de la lesión (art. 123 de la Ley citada). Esa misma solución fue la adoptada por el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, pero extendiendo ese mismo régimen para los contratistas en su art. 134, añadiendo a las órdenes directas de la administración contratante, los vicios del proyecto.

La nueva legislación de esta institución indemnizatoria no podía dejar de abordar esta cuestión y, concretamente, en el art. 1.3 del RD 429/1993 antes citado, se establece de forma expresa ese mismo régimen de responsabilidad de los contratistas, si bien se exoneran y deben responder las administraciones por cuya cuenta se hace la obra cuando la lesión sea consecuencia de una orden directa e inmediata de la administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma; criterio que pasó a la Ley 13/1995 y, en el momento actual, al RDL 2/2000, de 16 de junio.

De esa legislación se desprende que para que la administración a quien se impute la responsabilidad se exonere de la misma, debe acreditar que el bien o servicio está gestionado o ejecutado por un tercero en su condición de concesionario o contratista y, además, que la lesión no se ha producido como consecuencia de la ejecución de una orden suya o de vicios del proyecto.

Aun así, en todo caso, efectuada la reclamación, no puede la administración limitarse a rechazar la reclamación amparándose en esa imputación a terceros, sino que deberá proceder, previa audiencia del contratista, a determinar la naturaleza y alcance de la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.3 del Reglamento de Procedimiento en Materia de Responsabilidad Patrimonial y el criterio jurisprudencial existente

al respecto (entre otras, SSTS 7-3-98, 16-3-99), y todo ello por los cauces establecidos en la última norma citada.

Pues bien, de la información remitida a esta Procuraduría se desprende que el régimen expuesto no ha sido observado en el supuesto examinado. No consta que el Ayuntamiento de Toro se haya pronunciado por escrito sobre si procedía o no la indemnización, sobre quién debía cargar con su abono y sobre la cuantía de aquélla. Se ha limitado a informar a esta Institución que *“de los daños ocasionados, tanto en los edificios como en las bodegas, con motivo de la ejecución de las obras, deberá responder la empresa ejecutora de los trabajos”*.

Ese ayuntamiento, en consecuencia, debe pronunciarse, previa audiencia del concesionario o contratista, sobre la procedencia de la reclamación, cuantía y responsable, no pudiendo alegar la culpa excluyente del concesionario, sin perjuicio de su derecho de repetición frente a éste último. La singular posición que asume en este procedimiento la administración (que está obligada a dar al concesionario traslado de la reclamación para que, previamente a dictarse resolución, exponga lo que a su derecho convenga y aporte cuantos medios de prueba estime necesarios), crea en la misma el deber de pronunciarse frente a tal reclamación, por lo que su incumplimiento ha de traducirse, para garantizar los derechos del particular reclamante, en la directa atribución de la responsabilidad patrimonial a la administración, en caso de que concurran los demás presupuestos para ello; todo ello sin perjuicio, claro es, de repetir posteriormente contra el concesionario por el pago que aquélla hiciera. Así lo declaró ya el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de mayo de 1980. Doctrina jurisprudencial que informa también las Sentencias de 9 de mayo de 1989, 9 de mayo de 1995, 12 de febrero de 2000, y 8 de julio de 2000.

En virtud de todo lo expuesto, se procedió a formular al Ayuntamiento de Toro la siguiente resolución:

“Que según la regulación establecida en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, se examinen las reclamaciones formuladas sobre las bodegas ubicadas en la calle Cristo Salvador núm. 24 y Judería núm. 55 de Toro como consecuencia de las filtraciones de agua producidas por las obras de renovación de las redes de abastecimiento, saneamiento y pavimentación, asumiendo la responsabilidad patrimonial de los daños que resulten debidamente acreditados”.

El Ayuntamiento de Toro contestó a dicha resolución indicando que se están realizando todas las gestiones necesarias para solucionar definitivamente la problemática objeto de este expediente.

En el expediente **Q/20/05** se trata la paralización de las obras de remodelación de la Plaza Mayor sita en la localidad de Fermoselle (Zamora), concretamente obras que afectan al cerramiento de los arcos del edificio donde actualmente se alberga el Juzgado Municipal y la Biblioteca y que estaban siendo financiadas con fondos de la Consejería de Turismo. Dicha paralización se produjo tras la denuncia formulada a la Dirección General de Patrimonio por considerar que la reforma atentaba al conjunto mismo de la Plaza Mayor.

Solicitada información a la Consejería de Cultura, se comunica que el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León ha procedido a incoar el correspondiente expediente sancionador debido a que el proyecto de cerramiento de los arcos de la plaza ya se había comenzado a ejecutar cuando se solicitó a la Comisión Territorial de Patrimonio de Zamora la correspondiente autorización, que fue denegada al ir dicho proyecto en contra de una de las características esenciales de la plaza como es el soportal abierto, teniendo en cuenta que la villa de Fermoselle fue declarada bien de interés cultural, como conjunto histórico, por Decreto de 24 de octubre de 1974.

Dado que la administración regional ya había tomado las medidas oportunas en relación con los hechos que constituyen el objeto de la queja, se procedió a archivar el expediente y así se comunicó al reclamante.

El expediente **Q/1229/05** tiene por objeto el derribo de los edificios antiguos situados en el enclave urbano conocido como Barrio Nuevo de Béjar, y la posible inclusión de dichos inmuebles en el conjunto histórico de Béjar, declarado por Decreto 2407/1974, de 20 de julio, así como la conservación de restos de la muralla medieval (correspondientes a la parte del lienzo norte comprendida entre la llamada Puerta Nueva y la del Matadero) entre los muros de las parcelas en cuestión.

Como resultado de las gestiones de investigación desarrolladas por esta Procuraduría con la Consejería de Cultura y Turismo, se ha podido constatar que, si bien la Muralla de Béjar no está declarada bien de interés cultural y, por ello, no tiene entorno de protección declarado, la manzana configurada por las calles Ronda de Navarra al norte, Víctor Gorzo (antes Barrionuevo) al sur y Puente Alcolea por el oeste, está incluida en el Conjunto Histórico de Béjar y delimitada por el Plan Especial del Conjunto Histórico (PECH) como Unidad de Ejecución nº 9.

Partiendo, pues, de la circunstancia de que las edificaciones en cuestión se encuentran ubicadas dentro de la zona declarada Conjunto Histórico de Béjar e incluidas en el Plan Especial de Protección (aprobado en fecha 25 de abril de 1995 y publicado en el *BOCYL* de 29 de febrero de 1996), conviene examinar el grado de protección jurídica aplicable y el tipo de intervención administrativa impuesta para la garantía de su tutela.

El amplio concepto de la riqueza patrimonial histórica (recogido tanto en la normativa estatal como autonómica aplicable en la materia), ha permitido incluir en su ámbito protector no sólo a aquellos bienes que por su singularidad y relevancia hayan sido declarados de interés cultural, también aquellos otros que aun cuando no hayan sido objeto de esa especial declaración, demandan un seguimiento cercano e inmediato en cumplimiento del objetivo de protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras.

Esta necesidad de someter a la debida tutela a todos los bienes que posean los valores propios de nuestro patrimonio cultural, hace desplegar las medidas de protección establecidas en la legislación vigente sobre la totalidad de los bienes integrantes de dicho patrimonio, sin limitar la intervención administrativa a los que por su singularidad o relevancia hayan sido declarados de interés cultural.

Por ello, aun cuando la existencia de un conjunto histórico -como tiene declarado la doctrina del Tribunal Supremo- no confiere a los edificios incluidos en su perímetro una protección singular (sin perjuicio de su sujeción al régimen propio de los conjuntos establecido en la normativa vigente), ese valor especial puede adquirirse a través de su inclusión en el correspondiente plan especial como necesitados de una protección específica. Se confiere, de este modo, una especial salvaguarda administrativa a determinados bienes que, por su singular valor o características, requieren de conservación o mejora. Como así ocurre en el caso examinado, por formar parte los inmuebles en cuestión de un conjunto histórico declarado y estar incluidos en el ámbito de protección del planeamiento especial de dicho conjunto.

Este reconocimiento de las citadas edificaciones por su ubicación urbanística dentro del conjunto histórico y su inclusión en el área protegida del plan especial, determina que el ayuntamiento deba autorizar directamente las obras, sin necesidad de contar con la previa autorización de la correspondiente Comisión Territorial de Patrimonio Cultural por disponer el plan especial de aprobación definitiva y no afectar las mismas a un BIC declarado monumento o a su entorno (art. 44 Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León).

Pero esta exclusión de la necesidad de autorización del órgano competente en materia de cultura, no exime a la administración autonómica de la competencia que ostenta de velar por la protección y conservación del patrimonio y de realizar labores de seguimiento y control de cuantas acciones puedan afectar al mismo (art. 9 Decreto 273/94, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimiento en materia de patrimonio histórico en Castilla y León). A su tenor, siendo objetivo de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural la conservación y enriquecimiento de nuestro patrimonio, tienen expresamente encomendada la función de vigilar el cumplimiento de la legislación vigente en la materia, velando y garantizando la defensa o

tutela de los valores que poseen todos aquellos bienes que forman parte del mismo, con independencia de ser merecedores o no de una especial declaración.

En el ámbito de esta función, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Salamanca iba a proceder a solicitar al Ayuntamiento de Béjar que comunicara las licencias concedidas para esa unidad de ejecución, advirtiéndole que el incumplimiento de este deber de comunicación constituye una infracción leve tipificada en el art. 83 f) de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Entre tanto, sin embargo, el derribo fue consumado (el día 4 de diciembre de 2005).

Parece conveniente, ante esta demolición, la intervención de la administración autonómica de conformidad con el mencionado ámbito competencial e, incluso, en el de la potestad sancionadora. Así lo ha entendido también la jurisprudencia menor y concretamente el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sentencia de 25 de octubre de 2001).

Así, la consideración de los inmuebles objeto de la presente queja como parte del patrimonio histórico, por su inclusión dentro del Conjunto Histórico de Béjar y del Plan Especial de Protección, facultaría a la administración autonómica para velar por su protección y conservación e, incluso, sancionar las conductas que menoscaben su integridad.

En el desarrollo de esta intervención de la administración tuteladora, será oportuno considerar que la finalidad protectora de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León (también de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español) se intensifica cuando se ocupa de conjuntos históricos, ya que su conservación comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica y de la silueta paisajística, así como de las características generales de su ambiente, considerándose excepcionales las sustituciones de inmuebles y que sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto. Siendo destacable, asimismo, que el propio Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Béjar (memoria justificativa), en el ámbito de la recuperación de la muralla norte en el segundo recinto amurallado, prevé la remodelación del barrio nuevo con la recuperación y rehabilitación de las viviendas existentes.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución:

"1.- Que por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Salamanca, en el ámbito de su función protectora de todos los bienes que forman parte de nuestro patrimonio cultural, se determine si las obras de demolición cuestionadas en este expediente, han respetado la legalidad o, por el contrario, han supuesto una degradación o menoscabo de los valores del Conjunto Histórico de Béjar.

2.- De concluirse que las acciones ejecutadas atentan contra los valores propios de ese patrimonio cultural, que por dicha comisión territorial se de cuenta al órgano correspondiente en materia de cultura por si procediese la incoación de expediente sancionador, previa determinación de la posible existencia de una infracción en materia de patrimonio histórico. O bien, si resulta procedente, se adopten otras medidas que velen por la defensa o tutela de dicho conjunto histórico."

En la actualidad todavía no se ha recibido contestación de la administración en relación a la precitada resolución.

1.1.4. Respeto a los valores del Patrimonio Histórico

El expediente **Q/743/05** versa sobre la instalación en la plaza mayor de la localidad de Villanueva del Campillo, por parte de su ayuntamiento, del restaurado verraco de origen vetón.

La preocupación suscitada por la ubicación de esta escultura en un lugar distinto (la plaza mayor) al de su hallazgo, manifestada en diversas reclamaciones presentadas ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila y en el Ayuntamiento, propició que la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de dicha provincia se pronunciara sobre este asunto en su sesión de 30 de marzo de 2005.

En el informe emitido por dicho organismo, según información facilitada a esta Procuraduría por la Consejería de Cultura y Turismo, se señala que *"la ubicación definitiva más adecuada para el toro es la del lugar de su hallazgo, por implicar que con ello cumple la misión simbólica para la que fue concebido en época prerromana. Con ello se beneficiaría la imagen patrimonial de lo que implica la escultura zoomorfa más grande de la cultura vetona. La vuelta a su lugar original debe estar ligada a la redacción de un plan más amplio y variado de puesta en valor para el patrimonio arqueológico y natural de Villanueva, en el que sería conveniente incluir las tumbas antropomorfas medievales, la iglesia parroquial, la arquitectura tradicional que pueda quedar, etc. Todo ello formaría un circuito de visita turística que implicaría un reclamo suficiente para Villanueva".*

Sin embargo, el pleno del ayuntamiento en sesión celebrada el día 18 de abril de 2005, acordó que la escultura continuara en la mencionada plaza, acondicionando la misma para dicha ubicación.

Efectivamente, la decisión de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural no tiene carácter vinculante para el municipio, dado que se trata de un acuerdo adoptado a tenor del art. 9.1 del Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimientos en materia de Patrimonio Histórico en la Comunidad de Castilla y León ("Velar por la protección,

conservación, investigación y difusión de los bienes que integran el Patrimonio Histórico, y servir de órgano de asesoramiento a instituciones y particulares respecto de dicho patrimonio”).

De modo que, ante tal circunstancia, no puede negarse la potestad municipal para dictar un acuerdo contrario a dicha decisión. Ello, no obstante, no legitima automáticamente cualquier actuación administrativa, sino que, a juicio de esta Procuraduría, ésta debe estar presidida por la obligación protectora de los bienes culturales ubicados en su ámbito territorial impuesta por la propia Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

La finalidad de esta exigencia, con independencia de la naturaleza y categoría de los bienes culturales, descansa en la necesidad de garantizar la tutela del patrimonio histórico, evitando cualquier actuación que pudiera atentar contra su protección.

Procede, entonces, apreciar el acierto o no del acuerdo de ese Ayuntamiento sobre el cambio de situación objeto de discrepancia. Pero careciendo esta Procuraduría de capacidad técnica para poder evaluar la mejor ubicación de la escultura en cuestión a nivel histórico y cultural, se ha optado, como criterio de valoración, por apreciar positivamente la decisión más respetuosa con la tutela patrimonial. Mostrándose, así, la decisión de la Comisión Territorial de Patrimonio como la más ajustada a la máxima salvaguarda que persigue la función tuitiva en materia de patrimonio cultural.

La elección por parte de esta Procuraduría de la decisión de la administración autonómica sobre el acuerdo adoptado por la administración local, subyace, en cierta medida, en su específica misión tuteladora. Bien es sabido que como órgano encargado de velar por la protección y conservación del patrimonio histórico en la provincia de Ávila, sus decisiones o directrices de actuación (con independencia de su carácter) resultan de significativa trascendencia en la tutela de nuestros bienes culturales. Pero ha sido, especialmente, la propia motivación de la citada decisión administrativa, la razón fundamental que ha orientado el criterio adoptado por esta Procuraduría.

Y es que el pronunciamiento de la Comisión Territorial de Patrimonio de Ávila se adopta tomando como fundamento la mencionada Ley 12/2002 y, así, se basa en motivos históricos y culturales en defensa del patrimonio de la localidad de Villanueva del Campillo. Por el contrario, el acuerdo de ese ayuntamiento (remitido a esta Institución) carece de todo tipo de fundamentación cercana a la tutela del patrimonio cultural.

No ha podido apreciarse, pues, por parte de esta Procuraduría una mínima finalidad protectora que justifique la decisión adoptada por esa corporación. Debiendo, entonces, imponerse el criterio mantenido por el organismo competente en materia de protección del patrimonio cultural de la provincia a la que pertenece esa localidad sobre el adoptado por ese Ayuntamiento. Al margen de que proceda, por las razones expuestas, la observancia de la

decisión contenida en el informe de la citada comisión territorial, debe también tenerse en cuenta que éste no supone autorización de obra alguna, por lo que antes de su realización deberá obtenerse la misma de dicho órgano colegiado.

Por ello, se estimó oportuno formular al Ayuntamiento de Villanueva del Campillo (Ávila) la siguiente resolución:

“1.- Que por ese ayuntamiento, a través de los trámites oportunos, se proceda a dejar sin efecto el acuerdo adoptado en sesión celebrada en fecha 18 de abril de 2005 sobre la ubicación del verraco vetón.

2.- Que tras su revocación, y siguiendo el criterio de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila emitido en informe de 30 de marzo de 2005 como más respetuoso con la defensa del patrimonio histórico y, en definitiva, con los intereses históricos y culturales de Villanueva del Campillo, se acuerde como ubicación definitiva más adecuada para dicha escultura el lugar de su hallazgo.

3.- Que previa a la vuelta de la escultura a su lugar original, se solicite, si ello resultara preceptivo, autorización al órgano competente en materia de patrimonio histórico para la realización de las obras que resulten necesarias, elaborando el oportuno plan para la puesta en valor del patrimonio arqueológico y natural de Villanueva del Campillo, en el que se incluyan aquellos bienes (tumbas antropomorfas medievales, iglesia parroquial, arquitectura tradicional...) de interés cultural y turístico para ese municipio”.

El Ayuntamiento en sesión plenaria de 26 de octubre de 2005 acuerda no revocar al acuerdo de 18 de abril de 2005 y, por tanto, no acepta la precitada resolución.

1.2. Actuaciones dirigidas a la recuperación de la Biblia de Ávila

En el informe correspondiente al año 2004, hicimos referencia a una Resolución formulada a la Consejería de Cultura y Turismo, en el curso de la tramitación de los expedientes **Q/1619/04** y **Q/2273/04**, en la cual se recomendaba a este organismo que iniciara gestiones con el Ministerio de Cultura con la finalidad de lograr la devolución, y puesta a disposición del Cabildo Catedralicio de Ávila, de los fondos documentales procedentes de la Catedral de Ávila que fueron incautados por el Estado en el año 1869, y en especial del ejemplar de la Biblia Sacra comúnmente conocido como “La Biblia de Ávila”.

Pues bien, en el año 2005 la Administración autonómica contestó a la citada Resolución poniendo de manifiesto que no consideraba oportuno aceptarla. El principal argumento esgrimido para no llevar a cabo las actuaciones recomendadas por esta Procuraduría

PROCURADOR DEL COMÚN

era una supuesta existencia de una cesión tácita de la posesión de los fondos documentales indicados por parte de la Iglesia Católica, a través del Cabildo catedralicio.

A la vista de la citada contestación, estimamos oportuno realizarle a la Consejería de Cultura y Turismo diversas consideraciones.

Así, en primer lugar se puso de manifiesto que la supuesta cesión tácita referida por la Administración autonómica no resultaba compatible con las actuaciones realizadas por el Cabildo de la Catedral de Ávila ante esta Procuraduría y con las opiniones realizadas por representantes del mismo en diversos medios de comunicación, unas y otras expresivas de la voluntad del Cabildo de recuperar los documentos en cuestión.

En consecuencia, nada impedía a la Administración autonómica cumplir con el mandato contenido en el artículo 17.2 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de velar por el reintegro de los documentos integrantes del patrimonio documental de la Comunidad antes identificados, solicitando para ello la colaboración del Cabildo de la Catedral de Ávila, cuya voluntad favorable a tal reintegro era manifiesta y conocida.

En cualquier caso, las propias Cortes de Castilla y León habían expresado su opinión favorable al desarrollo por parte de la Junta de Castilla y León de las actuaciones recomendadas por esta Institución en relación con los documentos que nos ocupan. En concreto, en la Proposición No de Ley 494, se había instado a la Junta de Castilla y León *"a realizar, con carácter inmediato, cuantas gestiones sean oportunas a fin de lograr que la Biblia de Ávila retorne a la capital abulense, como integrante del patrimonio nacional y con plena garantía de su seguridad y conservación."* (publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 193, de 5 de octubre de 2005).

En conclusión, esta Institución mantuvo el contenido de la Resolución adoptada en su día y, en consecuencia, así lo puso de manifiesto no sólo a la Consejería de Cultura y Turismo, sino también a los autores de las quejas antes citadas.

Con posterioridad, el Cabildo Catedralicio de Ávila ha puesto en conocimiento de esta Institución la posibilidad de que "La Biblia de Ávila" sea cedida con carácter temporal. De esta posible cesión se han hecho eco también diversos medios de comunicación.

2. DEPORTES

2.1. Instalaciones

En el expediente **Q/1212/05** se analiza una denuncia sobre el trato que recibe el deporte del rugby por parte del Ayuntamiento de Palencia. El reclamante señala que desde hace más de 15 años no se facilitan al club de la ciudad unas instalaciones deportivas

municipales adecuadas para la práctica de dicho deporte, lo que ha obligado a renunciar al ascenso que por tercer año consecutivo había logrado el equipo.

La Institución se dirigió al Ayuntamiento de Palencia para obtener la correspondiente información sobre la problemática planteada en la queja.

El Ayuntamiento de Palencia remitió el siguiente informe:

“Aunque el Ayuntamiento de Palencia no tiene ninguna competencia sobre el denominado deporte federado, que corresponde al Gobierno del Estado por medio del Consejo Superior de Deportes, a la Junta de Castilla y León por medio de la Dirección General de Deportes y a las propias Federaciones Deportivas, esta Institución Local ha invertido en Instalaciones deportivas para el Deporte Federado (3.000 deportistas federados) desde 1981 hasta la actualidad (adjuntamos relación de Instalaciones Deportivas Municipales).

Así mismo se invierte en el Deporte Federado por medio de la realización de actividades promocionales, competiciones, cursos y subvenciones en el uso de instalaciones deportivas municipales y subvenciones directas a los Clubs federados (adjuntamos las memorias de los últimos 5 años).

El caso del Deporte del Rugby no varía sustancialmente con respecto a otros deportes, que desde hace 15 años comenzó sus actividades en la ciudad.

El Patronato Municipal de Deportes desde el primer año ha colaborado con el Club de Rugby en el desarrollo de sus actividades tanto promocionales como federadas, organizando conjuntamente una Escuela Deportiva y subvencionando directamente las actividades federadas.

Los partidos de competición, el Club de Rugby les realizaba en una instalación deportiva propiedad de la Junta de Castilla y León, pues era y es la única en la ciudad apropiada para esta práctica deportiva, por su ubicación, características técnicas y escasa utilización por otras especialidades deportivas.

En el año 1998 la Junta de Castilla y León optó por no ceder al Club de Rugby la citada instalación, consecuencia inmediata fue la solicitud del citado club al Ayuntamiento de un campo de juego.

Las características de un terreno de juego de Rugby son especiales pues no admiten más que césped natural, no pudiendo desarrollar sus actividades en campos de tierra estabilizada, que son los que posee el Ayuntamiento

Ante el desarrollo del Rugby, fruto del buen trabajo de sus dirigentes, el Ayuntamiento adecua una gran explanada de hierba natural del Complejo Deportivo Municipal Isla Dos Aguas, para la práctica del Rugby y concierta con el Club Internacional de la Amistad de Palencia, el alquiler de un campo deportivo de sus instalaciones para que el Club de Rugby pueda celebrar sus partidos de competición.

En la actualidad el Club de Rugby entrena en la instalación municipal Isla Dos Aguas y juega sus partidos de competición en las instalaciones del Club Internacional de la Amistad.

En la planificación de inversiones en infraestructuras deportivas, esta entidad local si prevé la construcción de una unidad deportiva apta para la práctica de Rugby”.

En consecuencia, se llegó a la conclusión de que puede considerarse en vías de solución el hecho que motivó la queja, habida cuenta de la previsión de construir una unidad deportiva apta para la práctica del Rugby. Por ello, se procedió al archivo del expediente.

ÁREA G

ÁREA G**INDUSTRIA, COMERCIO Y EMPLEO**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 133 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 43 |
| Expedientes admitidos..... | 50 |
| Expedientes rechazados | 29 |

1. INDUSTRIA**1.1. Energía eléctrica**

El suministro o distribución de energía eléctrica es una actividad calificada como de servicio esencial de interés general, por lo que a la administración le corresponde, en definitiva, el deber de velar por el cumplimiento de la legalidad a través de sus facultades inspectoras y, en su caso, sancionadoras.

En esta materia, han sido objeto de preocupación cuestiones como el establecimiento de servidumbre de luces en fachadas sin consentimiento del propietario, el soterramiento de líneas eléctricas, irregularidades en el suministro de energía eléctrica, etc., como expondremos de manera individualizada en algunos de los casos tratados desde esta Institución.

Entre las quejas que han tenido entrada en esta Procuraduría, algunas de ellas han estado relacionadas con procedimientos administrativos en los que se han cuestionado actuaciones procedimentales. En este punto, cabe hacer mención a la queja **Q/313/04**, planteada por una Asociación, respecto a las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Economía y Empleo, tras recibir ésta los escritos que el reclamante presentó con relación a los Parques Eólicos de Fuentes de Valdepero, Esquileo I y Esquileo II, Cuesta Mañera en Ampudia, Las Quemadillas en Ampudia, La Muñeca en Ampudia, Valparaíso en Ampudia, El Catre en Torremormojón, La Cotorra en Fuentes de Valdepero, San Adrián en Fuentes de Valdepero, Alto del Pocillo en Monzón de Camposasí, así como al proyecto de ejecución para la construcción de una línea aérea de alta tensión (220 Kv) entre las subestaciones de Ampudia y Grijota. En esta

PROCURADOR DEL COMÚN

queja se planteaban cuestiones de cierta trascendencia, que pueden tener un interés más allá del propio del reclamante. En concreto, se suscitó:

1.-El derecho a obtener respuesta razonada a las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública.

2.-El derecho a ser considerado el reclamante interesado en los expedientes administrativos.

3.- El derecho de acceso a dichos expedientes.

En cuanto al primer punto, relativo al derecho a obtener una respuesta razonada a las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública, hay que tener en cuenta que, de conformidad con el art. 86-3º, párrafo 2º de la Ley 30/1992, la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. Sin embargo, continúa el citado precepto legal indicando que, no obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales. Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, desde la aprobación de la Ley 30/92 y, en virtud de lo expuesto en su art. 86-3º, párrafo 2º, es indiferente que el alegante reúna o no la condición de interesado en el expediente para que la Administración esté obligada a contestar a las alegaciones que se presenten. En otras palabras, a partir de ese momento, debe entenderse que, en todos aquellos supuestos en que los administrados, individual o colectivamente, presenten alegaciones en los trámites de información pública, la administración está obligada a responder a todas y cada una de las alegaciones presentadas indicando si tales alegaciones han sido aprobadas o rechazadas y, en su caso, si lo han sido total o parcialmente.

Por lo que respecta al derecho de la reclamante a ser considerada interesada en los expedientes, debe tenerse en cuenta que, en efecto, el art. 31.1 de la Ley 30/92, de 26 Noviembre, de Régimen Jurídico de Las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) confiere la condición de interesado en el expediente a quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, estableciendo, en su núm. 2, que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

También es cierto que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 60/82, 62/83, 97/91 y 143/87), tener interés legítimo equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta. La jurisprudencia del TS, por su parte, considera que la

PROCURADOR DEL COMÚN

respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, y que viene ligada a la existencia de un interés legítimo cuya alegación y prueba, cuando es discutido, corresponde al recurrente (SSTS 12 Feb. 1996 y 2 Jul. 1999).

De acuerdo con lo anterior, a la vista de la información que obra en nuestras oficinas y, teniendo en cuenta que la asociación reclamante no concretó la utilidad o ventaja que obtendría de prosperar sus tesis, podría considerarse jurídicamente correcto el argumento de la Administración de conformidad con el cual no se aprecia que concurra un interés legítimo que haga acreedora a la Asociación reclamante de la condición de interesada en los referidos expedientes, toda vez que no lo es el mero interés en el cumplimiento de la legalidad.

Sin embargo, por lo que respecta al pretendido derecho de acceso a los expedientes, considera esta Procuraduría que, pese a no ser interesada, la Asociación reclamante tiene derecho de acceso al expediente.

La propia asociación invoca expresamente la aplicación al caso de la Ley 38/95, de 12 diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente así como la Directiva 90/313/CEE. Por otro lado, tal como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 38/95, de 12 Diciembre, la Directiva 90/313/CEE imponía a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona, física o jurídica, a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las administraciones públicas, sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses para conceder la información solicitada y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada.

En concordancia con dicha disposición comunitaria, la Ley 38/95 reconoce a todas las personas, físicas o jurídicas, el derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad (art.1), quedando comprendido, en dicho derecho, toda información disponible por las administraciones públicas, bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente, debiendo notificar las resoluciones en el plazo máximo de dos meses (art.4).

Asimismo, la Ley 30/1992, de aplicación supletoria de conformidad con la Disposición Final Primera de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, establece, en el art. 20, que el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá

directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma administración pública.

Por lo tanto, resulta obvio que, si el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia se consideraba incompetente, cualquiera que fuera la razón, se debió remitir el asunto al órgano o autoridad que considerara competente, en este caso, al Servicio Territorial de Medio Ambiente.

En el mismo sentido se pronuncia la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental (que deroga la Directiva 90/313/CEE). La misma ha previsto el supuesto de que la información solicitada no obre en poder de la autoridad pública a la que se pide; en tal caso, el art. 4.1.a establece que, cuando dicha autoridad sepa en poder de quien obra la información solicitada, le transmitirá cuanto antes la petición e informará de ello al solicitante, o le indicará a éste la entidad donde pueda dirigirse.

En otras palabras, aún admitiendo, como mera hipótesis, que no fuera el competente en la materia, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, el mismo debe contribuir a facilitar la información medioambiental en los términos indicados.

Por todo ello, en virtud de resolución dictada por esta Procuraduría, cuyo contenido es extensivo a las actuaciones que en esta materia lleve a cabo la Administración autonómica, se ha estimado oportuno recordar *"que procede: 1.- Responder a todas y cada una de las alegaciones que se presenten durante el trámite de información pública, por disponerlo así el art. 86-3º, párrafo 2º de la Ley 30/92 de RJAP y PAC. En dicha contestación se deberá indicar si la alegación ha sido rechazada o aceptada, en todo o en parte y, en su caso, los motivos por los que ha sido desestimada; 2.- Reconocer a las asociaciones que persiguen intereses medioambientales el acceso a los expedientes en los términos reconocidos por la Ley 38/95, de 12 Diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente; y 3.- En el caso de que la información medioambiental solicitada no obre en poder de ese centro directivo, se remitan las solicitudes, en su caso, al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, informando de ello a las asociaciones o particulares que presenten sus solicitudes"*.

En otro de los expedientes (**Q/954/04**), se planteó otra cuestión procedimental, relacionada con la denuncia de presuntas irregularidades en las que habría incurrido el Ente Regional de la Energía (Eren) en la tramitación de un expediente (98/ADER/LE/2003), por no haberse resuelto expresamente una petición de subvención.

Con respecto a esta cuestión, hay que decir que, según la Base octava de la Orden de 5 de diciembre de 2002, por la que se convocan las subvenciones del año 2003, para acciones de Ahorro, Eficiencia Energética, Cogeneración y Energías Renovables, modificada por la Orden

EYE/1493/2003 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo (actualmente Consejería de Economía y Empleo), las solicitudes en las cuales no haya recaído resolución expresa en el plazo de seis meses se entenderán desestimadas a los efectos del art. 43.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, una vez analizado el expediente administrativo, comprobamos que el último documento que figura en el mismo era una "nota de reparos, nº 20/2004" de la Intervención Delegada de fecha 29 de enero de 2004 (según copia adjunta), respecto de la cual no constaba que el reclamante hubiera tenido conocimiento, ya que no figuraba ningún recibí, ni la forma en que se efectuó su notificación, ni su resultado sobre la aceptación o rechazo.

La Orden de 15 de Diciembre de 1997, establece las normas básicas para la concesión de las subvenciones de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, disponiendo el art. 19 que "los Servicios Territoriales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo o las Oficinas Territoriales de Trabajo competentes por razón del territorio y la materia, o el órgano que se determine, comprobarán si las solicitudes están debidamente cumplimentadas de acuerdo con la correspondiente convocatoria (...). En caso contrario, en el plazo de tres días se requerirá al interesado en la forma establecida en el art. 71.1 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC. Si no se subsanasen las deficiencias o no se aportare la documentación requerida, el expediente será archivado sin más trámite notificando al interesado dicha diligencia de archivo.

Pues bien, a la luz de lo tramitado por la antigua Consejería de Industria, Comercio y Turismo, podemos afirmar que no consta que se hubiera notificado en forma la nota de reparos efectuado en el caso del reclamante, para que éste pudiera haber subsanado las deficiencias apreciadas por la Intervención Delegada, procediéndose al archivo del expediente sin más.

Hay que tener en cuenta que la notificación de los actos administrativos tiene como primordial función la de dar a conocer a su destinatario la existencia de los mismos. Para cumplir dicho fin, el art. 59.1 de la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, señala que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, identidad y contenido del acto notificado, mientras que el apartado 2, dispone que, si nadie pudiera hacerse cargo de la "notificación", se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en hora distinta dentro de los tres días siguientes.

Asimismo, resulta de interés citar la STS, de 31 de diciembre de 1974, en la que se declaraba que las solicitudes deducidas ante una autoridad administrativa, cualquiera que fuera el objeto al que fueran dirigidas, deberían resolverse de un modo concreto, expreso y terminante, así como notificarse a los interesados, puesto que de no ser así no podían éstos,

PROCURADOR DEL COMÚN

cuando se creyesen agraviados por tales resoluciones, utilizar contra las mismas los recursos contemplados en las leyes.

Por todo ello, se instó a la Consejería de Economía y Empleo para que *“articule los mecanismos legalmente establecidos y procedan a la revisión de oficio de sus propios actos, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, retrotrayendo sus actuaciones..., y se subsanen los defectos apreciados desde la formulación de la misma”, y “que la resolución del expediente objeto de debate sea debidamente notificada al reclamante”.*

También con relación a solicitudes de subvenciones e interposición de recursos, relacionados con las convocatorias realizadas por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en “Programas de Ahorro, Eficiencia Energética, Cogeneración y Energías Renovables”, se han producido quejas sobre el silencio de la Administración, dejando transcurrir los plazos, sin que los solicitantes o recurrentes obtuvieran respuesta alguna sobre sus pretensiones. Es el caso del expediente **Q/1028/05**, en el que esta Procuraduría dictó Resolución en la que se recordó *«la necesidad de cumplir la determinación mostrada por el órgano gestor, encargado de resolver las solicitudes presentadas al amparo de las Órdenes de convocatoria de las subvenciones para proyectos de “Ahorro, Eficiencia Energética, Cogeneración y Energías Renovables”, mediante resolución expresa dictada en los plazos previstos al efecto»*, tratándose en este caso de una solicitud de subvención presentada en el año 2003 tras la oportuna convocatoria. Esta Institución se encuentra a la espera de que esta Resolución sea aceptada o rechazada.

El mismo supuesto se ha dado en el expediente **Q/913/05**, referido a la supuesta falta de resolución de un recurso potestativo de reposición interpuesto contra una Resolución de la Dirección General de Energía y Minas, por la que se denegó una subvención solicitada al amparo de la Orden EYE/1676/2003, de 15 de diciembre, por la que se convocaron subvenciones del año 2004, cofinanciadas con fondos FEDER, para acciones de “Ahorro, Eficiencia Energética, Cogeneración y Energías Renovables”. Habiéndose solicitado a la Administración información sobre esta presunta falta de respuesta que ha denunciado el reclamante, se está a la espera de recibir la misma, para, en su caso, dictar la oportuna resolución.

Al margen de las cuestiones procedimentales, dos de las quejas recibidas en esta Procuraduría estaban relacionadas con el trazado y entronque de líneas de baja tensión que debían dar suministro eléctrico a los autores de dichas quejas (**Q/622/04** y **Q/126/05**). No obstante, la primera de las quejas estaba provocada por una falta de acuerdo entre Unión Eléctrica Fenosa y el Ayuntamiento de Cobrerros (Zamora), sobre el trazado y entronque de una nueva línea de baja tensión, para dar suministro de energía eléctrica al reclamante, lo que

PROCURADOR DEL COMÚN

impedía a éste recibir dicho suministro en su nueva vivienda; mientras que, en la segunda de las quejas, el problema derivaba de que Iberdrola, S.A. condicionaba el enganche de energía a la realización de unas obras por parte de la propiedad.

En el primer caso, poniéndose en contacto esta Procuraduría con la Consejería de Economía y Empleo, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora convocó a las partes afectadas, incluido el titular de la nueva vivienda, a una reunión, tras la cual, dicho Servicio dictó la Resolución en la que decidió la forma de dar el suministro al nuevo abonado, resolviéndose así el problema que motivó la queja, siendo el propio reclamante el que se dirigió a esta Procuraduría para manifestar su satisfacción por las gestiones efectuadas. Un caso similar, en el que están implicados el Ayuntamiento de Hacinas (Burgos) y la Compañía Iberdrola ha dado origen a la queja **Q/1784/04**, que está en tramitación en esta Procuraduría a la espera de la información que hemos recabado de la Consejería de Economía y Empleo, esperando que, como en el caso anterior, el conflicto llegue a tener una favorable solución, tras la efectiva mediación llevada a cabo por el Servicio Territorial correspondiente.

En el segundo caso, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo había dictado una Resolución el 9 de diciembre de 2004, en la que, estimando la reclamación del autor de la queja, atribuyó a Iberdrola Distribución, S.L. la obligación de realizar las infraestructuras eléctricas necesarias para atender el suministro eléctrico en la finca. Tras los oportunos requerimientos efectuados por dicho Servicio, de los que se informó a esta Procuraduría, se solucionó el problema, procediéndose al archivo del expediente.

El expediente **Q/503/04** se inició a raíz de la denuncia de la instalación de un cableado eléctrico en la fachada del reclamante. En este caso, solicitada la oportuna información a la Consejería de Economía y Empleo, nos hizo saber que, tras la oportuna inspección, la instalación se había ejecutado conforme a los criterios técnicos vigentes, siendo los permisos para la fijación de los anclajes acuerdos entre terceros que, en su caso, deben ser sometidos al conocimiento de la jurisdicción civil. De este modo, sin que existiera actuación alguna por parte de la Administración susceptible de merecer la intervención de esta Procuraduría, se procedió también al archivo del expediente.

Dentro de este apartado relativo a la energía eléctrica, cabe hacer mención al expediente **Q/2205/04**, en el que el reclamante consideraba que había detectado un consumo anormal de energía eléctrica en su domicilio, estimando la posibilidad de que el contador instalado para medir los consumos presentara alguna irregularidad. Tras dirigirnos a Consejería de Economía y Empleo, el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, en presencia del propietario del inmueble y reclamante, y de un representante de la Empresa suministradora Iberdrola verificó dicho contador mediante un equipo portátil, resultando que la

facturación realizada por la empresa suministradora era la correcta. De este modo, se procedió al archivo de la queja.

Mención especial ha de hacerse a la creciente inquietud mostrada por los ciudadanos con relación a las líneas de alta tensión que sobrevuelan entornos urbanos. Como muestra de estas quejas, podemos hacer referencia a algunos expedientes abiertos en esta Procuraduría, en concreto los expedientes **Q/1014/05** y **Q/2300/04**, en los que, al margen de la regularidad de las líneas de alta tensión denunciadas, se ha recomendado a la Administración, mediante la oportuna resolución, que:

“Conforme a criterios de prevención en materia de salud, se adopten medidas, como la conclusión de acuerdos con las Compañías propietarias de las líneas de suministro de electricidad y con los ayuntamientos, la habilitación de créditos, la publicación de normativa específica, o cualesquiera otras que permitan proceder al soterramiento o desplazamiento de las líneas eléctricas de alta tensión en las zonas residenciales”, y “atendiendo, en particular, a las posibilidades que se puedan considerar con relación a la línea de alta tensión aérea que recorre el municipio de Folgoso de la Ribera (León), y que cuenta con un centro transformador en la Calle Santo Cristo de dicha localidad; así como a la línea que transcurre por el municipio de Alcazarén”.

Como ya indicamos, este tipo de quejas es muestra de la creciente y reiterada preocupación de los ciudadanos, ante la proximidad de las líneas de alto voltaje y los efectos que éstas pueden tener en la salud de las personas, en mucho casos tras haberse producido una expansión urbanística hacia terrenos en los que las líneas eléctricas se encontraban fuera de la zona de influencia de las edificaciones que se han ido construyendo.

De esta preocupación ya se ha dejado constancia en los Informes del Defensor de Pueblo, desde el año 1997, poniendo de manifiesto que la publicación del RD, 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se ha aprobado el Reglamento de las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica no ha respondido a las expectativas creadas, de que incluyera una previsión que diera respuesta a la creciente preocupación ciudadana por los posibles efectos nocivos de los campos electromagnéticos sobre la salud, a pesar de la recomendación que en tal sentido había realizado el Defensor del Pueblo en el año 1997.

Asimismo, en el Informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 1999, se puso de manifiesto la recomendación que se hizo a distintas CCAA, entre ellas la de Castilla y León, para que *“agilizaran las actuaciones necesarias para la modificación de las líneas de alta tensión que, en la actualidad, atraviesan entornos residenciales, a fin de trasladarlas a los pasillos eléctricos existentes o de nueva creación, o para su conversión en subterráneas,*

mediante las actuaciones y en los plazos que dichas administraciones consideren convenientes, en colaboración con las compañías eléctricas titulares de las líneas”, siendo dicha recomendación aceptada por la Comunidad de Castilla y León, cuya Consejería de Industria, Comercio y Turismo manifestó al Defensor del Pueblo “su voluntad de colaborar en la modificación de estas líneas, mediante ayudas a los ayuntamientos afectados, que deberán acordar con las empresas eléctricas las correspondientes modificaciones”.

En cualquier caso, como se señala en el Informe del Defensor del Pueblo del año 2000, *“aunque la comunidad científica no ha llegado a conclusiones inequívocas, la necesidad de un marco legal que regule esta cuestión viene exigida ineludiblemente por el principio de prevención y las autoridades deben dar una respuesta adecuada a esta inquietud de carácter ya universal”*

Por todo lo expuesto, desde esta Procuraduría se quiere insistir una vez más en que se intensifiquen los esfuerzos, para atender con la debida sensibilidad una demanda de la sociedad que tiende a generalizarse.

Por otro lado, en el Expediente **Q/1014/05**, además se planteó la posible irregularidad de un centro de transformación de energía de alta tensión instalado en el año 1985, sin que el ayuntamiento afectado hubiera otorgado la oportuna licencia urbanística.

Respecto a esta cuestión, la resolución dictada por esta Procuraduría también recomendó que *“en lo sucesivo, para cualquier tipo de instalación relacionada con líneas de alta tensión, se conceda licencia municipal expresa, conforme a lo previsto en el art. 288 del Decreto 22/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”* y que *“el Ayuntamiento de Folgoso de la Ribera tramite el correspondiente expediente sancionador, en el que se resuelva la posible existencia de infracción urbanística, motivada por la instalación del centro de transformación que existe en la Calle Santo Cristo de dicha localidad, y, en su caso, sobre la posible prescripción o no de la infracción”,* así como que *“se compruebe la existencia de interferencias y otras anomalías en los componentes eléctricos de los vecinos, que pudieran ser causadas por el centro de transformación situado en la Calle Santo Cristo de la localidad de Folgoso de la Ribera (León), y, en caso afirmativo, se actúe en consecuencia para evitar las mismas”.* En estos momentos, se está a la espera de que las Administraciones a las que se han dirigido las resoluciones nos informen sobre su aceptación o rechazo.

El expediente **Q/767/05** tuvo su origen en la queja dirigida contra Proyecto de Línea de Alta Tensión entre el Río Carrión (Palencia) y Lada (Asturias). No obstante, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, puesto la queja estaba referida a una materia excluida de las competencias de esta Institución, por no referirse directa y únicamente a la actuación de la

administración regional ni de los entes locales de Castilla y León, estando implicada, además de la administración estatal, dos administraciones autónomas, en concreto el Principado de Asturias y la Comunidad de Castilla y León.

1.2. Instalaciones de gas

En este apartado se han registrado varias quejas dirigidas propiamente contra empresas suministradoras de gas, sobre las que la Administración no puede descuidar su labor de control e inspección en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. En estos casos, la labor mediadora del Procurador del Común ha sido decisiva para dar por solucionadas las justificadas quejas planteadas por los ciudadanos.

Así, una de las quejas, concretamente la que dio origen al expediente **Q/162/04**, estaba fundada en el cobro indebido al reclamante, por parte de la Empresa Gas Natural Castilla y León, de un "canon finca", en virtud de un Convenio de colaboración que dicha Empresa había firmado con la Empresa promotora del edificio en el que el reclamante tiene su vivienda, y en el que se especificaba que Gas Natural Castilla y León, S.A. construiría y sería propietaria de las instalaciones receptoras comunes de gas en el edificio, y que, por su uso, los futuros propietarios pagarían un canon de 3.600 pesetas al año a la Empresa suministradora, así como que se haría constar en la escritura de obra nueva la servidumbre correspondiente a favor de Gas Natural Castilla y León, S.A.

Solicitada la oportuna información, la propia Empresa suministradora de gas consideró que la facturación realizada en concepto de "canon finca" al reclamante, actual propietario de una de las viviendas del edificio al que se suministra el gas, era un error, procediendo a devolver las cantidades satisfechas en tal concepto por el reclamante, y dándose éste por satisfecho.

Y es que, en efecto, aunque, conforme a lo previsto en el art. 1255 del Código Civil, los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarias a las leyes, a la moral ni al orden público, no es menos cierto que, con carácter general, los contratos sólo producen efecto entre las partes que los otorgan y sus herederos, según el art. 1257 del mismo Código, por lo que, en el caso que nos ocupa, Gas Natural Castilla y León, S.A. no puede exigir a sus clientes una prestación ajena al Contrato suscrito por cada uno de ellos, a quienes en nada puede obligar el contenido de los pactos realizados entre dicha Empresa y los promotores de las viviendas que fueron enajenadas a los actuales clientes de la misma.

En este punto, cabe hacer mención, para futuras actuaciones motivadas por posibles quejas de los consumidores de gas natural, que, recientemente, se ha publicado el RD 942/2005, de 29 de julio, por el que se modifican determinadas disposiciones en materia de

hidrocarburos, entre ellas, el RD, 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural. En concreto, la primera disposición introduce en este Real Decreto, el art. 30 bis, referido a instalaciones receptoras comunes, entendido como tales, las comprendidas entre la llave del edificio o la llave de acometida si aquella no existe, excluida esta y las llaves de cada abonado. El precepto dispone, en su núm. 2, que “las empresas distribuidoras, con el fin de extender el suministro de gas natural, podrán promover la construcción de instalaciones receptoras comunes. Durante el periodo de amortización de estas, mantendrán su titularidad, en condiciones libremente pactadas entre las partes”. Asimismo, el núm. 3 indica que “los contratos entre las empresas distribuidoras y los usuarios finales en relación a las instalaciones receptoras comunes, deberán incluir al menos los siguientes datos: a) importe que deberá abonar el usuario por el uso de la instalación, incluyendo su mantenimiento, así como su actualización a lo largo del tiempo”.

En definitiva, esta nueva regulación, permitirá a las empresas distribuidoras promover la construcción de instalaciones receptoras comunes, así como negociar con los usuarios finales el importe que éstos deben abonar por el uso de la instalación. No obstante, deberá ser objeto de especial vigilancia el que no se impongan unilateralmente las condiciones de los contratos que, en su caso, dichas empresas suministradoras deben negociar con los usuarios finales, así como que no se apliquen retroactivamente, también de forma unilateral, disposiciones sobre instalaciones receptoras comunes que ya llevan dando servicio a los usuarios en virtud de contratos anteriores a la entrada en vigor del RD 942/2005, de 29 de julio.

Otra de las quejas, la que motivó la apertura del expediente **Q/1306/04**, estaba referida a la instalación de un tanque de gas propano y un depósito de 10 bombonas de gas propano en los bajos de una vivienda. Sin embargo, solicitada la oportuna información a la Consejería de Economía y Empleo, se constató la existencia de una serie de inspecciones mediante las cuales se comprobó que los elementos de almacenamiento de GLP eran conformes con los reglamentos de seguridad industrial y de regulación de la actividad. De este modo, la queja fue archivada, al no existir ninguna irregularidad que debiera ser objeto de supervisión por parte de esta Procuraduría.

En el expediente **Q/1536/04** se planteó el problema expuesto por los arrendatarios de una nave, que denunciaron el abandono de un depósito de gas por parte de la empresa suministradora, a pesar de los sucesivos requerimientos realizados a ésta para que desgasificara dicho depósito. Con posterioridad a la queja, siendo informada esta Procuraduría de que se había procedido a la inutilización y retirada del tanque por encargo de dicha empresa, se consideró solucionado el problema, procediéndose al oportuno archivo del expediente.

PROCURADOR DEL COMÚN

Finalmente, queremos significar que la liberación del mercado en el sector del gas, aunque debería suponer un beneficio para el consumidor a la hora de elegir el suministrador de gas, también ha dado lugar a la presentación de alguna queja que actualmente se encuentra en estado de tramitación en esta Procuraduría, a la espera de que la Administración autonómica nos remita la información que hemos solicitado. Se trata, en concreto, de quejas como la que ha dado lugar al expediente **Q/242/05**, pendiente de tramitación en esta Procuraduría, a la espera de que nos remita la información solicitada la Administración autonómica, y en la que se suscita la existencia de presuntas prácticas fraudulentas. En este caso por parte de la empresa suministradora, consistentes en poner a la firma de los usuarios una hoja de contratación de gas y energía eléctrica, como si se tratara de un documento relacionado con las correspondientes inspecciones técnicas de instalaciones de gas que se realizan en los domicilios; desconociendo los interesados que, en realidad, estaban suscribiendo un contrato de suministro de energía eléctrica, a la vez que autorizaban a la empresa a dar de baja a los contratantes del suministro de electricidad.

A la espera de la información que hemos solicitado, esta Procuraduría tratará de seguir contribuyendo a que dichas prácticas fraudulentas u otras similares sigan saliendo a la luz, instando a la Administración competente a que cumpla con sus funciones de inspección y control de los servicios energéticos en beneficio de todos los ciudadanos.

1.3. Inspección Técnica de Vehículos

En materia de Inspección Técnica de Vehículos no se han producido quejas que merezcan excesiva atención. Simplemente, como dato, podemos hacer referencia al expediente **Q/65/05** derivado de la queja formulada por el propietario de un vehículo, que no pasó la ITV en un primer momento, por no superar favorablemente la prueba de emisiones al ralenti acelerado, aunque después de pasar por un taller, en el que, según el reclamante no se hizo reparación alguna, superó la ITV.

El Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo ya había informado al reclamante en el sentido de que los equipos de medición utilizados en la Estación de ITV 4703 habían sido verificados, teniendo al día la inspección periódica anual, así como que, en la puesta a punto de un vehículo no es necesario cambiar siempre piezas, sino limpiar, mantener, corregir y reglar correctamente. Con todo, la queja se archivó por falta de irregularidad alguna de la Administración que pudiera ser constatada.

2. COMERCIO

En materia de comercio, son pocas las quejas registradas en esta Procuraduría, a pesar de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución que corresponden a la

PROCURADOR DEL COMÚN

Comunidad Autónoma de Castilla y León, y a pesar de la incidencia que la regulación y el ejercicio del comercio tiene para los ciudadanos.

En concreto, podemos hacer referencia al expediente **Q/1381/05**, derivado de una queja en la que se mostraba disconformidad con el hecho de que únicamente una pastelería de la capital Segoviana, tras una Sentencia del año 2000 dictada por el TSJ de Madrid, pudiera hacer uso de la marca “Ponche Segoviano”, en perjuicio de los hosteleros y del gremio de la pastelería, lo que, además, según el reclamante, suponía un detrimento para el producto típico segoviano.

Sin embargo, dicho expediente tuvo que ser archivado, puesto que nuestra Constitución, en su art. 117.1, proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, y dicho principio impide la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales. A ello debemos añadir que, de conformidad con la Ley que regula la Institución del Procurador del Común, esta Institución no puede intervenir en aquellos problemas que surgen entre particulares, y en los que, por consiguiente, no existe actuación alguna de la Administración.

Otra expediente archivado, por no existir irregularidad alguna, en este caso en la actuación del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca, fue el que se abrió en esta Procuraduría con la referencia **Q/1134/04**. En el mismo se denunciaba una presunta ausencia de licencia comercial específica de grandes establecimientos, para el Parque Comercial de Capuchinos del Ayuntamiento de Santa Marta de Torres (Salamanca). En efecto, aunque dicha licencia es exigida en la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, modificada por la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Económicas y Administrativas, en el caso al que se refiere la queja, el promotor del Parque Comercial había solicitado la licencia de obras con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, sin que pudiera tener la misma una aplicación retroactiva, por lo que dicha licencia no podía ser exigida.

Finalmente, cabría hacer mención a una serie de expedientes abiertos en el año 2005, cuya resolución o archivo queda fuera del periodo al que se ha de referir este Informe, pero en los que se refleja la tendencia a la presentación de un mayor número de denuncias en esta materia. Estas denuncias están referidas a supuestas competencias desleales producidas por la existencia de establecimientos para la Tercera Edad (**Q/279/05**), al emplazamiento de los mercadillos de León y de Ponferrada (**Q/804/05**, **Q/834/05** y **Q/813/04**), a la suspensión de actos folclóricos en la XXVI Feria del Vino y Fiesta de la Vendimia de Cigales (**Q/1935/05**), y a la venta ambulante en el ámbito rural (**Q/1510/04**).

3. EMPLEO

En materia laboral, hemos de partir de las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad de Castilla y León, según lo dispuesto en el art. 36 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, en relación con el número 7 del apartado 1 del art. 149 de la CE, en virtud del cual, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y alta inspección.

A pesar de esta limitación competencial, se han planteado un número significativo de quejas, en especial en materia de seguridad y salud laboral, si bien, salvo en uno de los casos, dichas quejas, en concreto cinco de ellas, fueron archivadas, por no existir irregularidad alguna sobre la que esta Procuraduría pudiera intervenir.

Asimismo, en el ámbito del fomento del empleo local se registraron cuatro quejas, aunque, únicamente en dos de los expedientes que motivaron las mismas, se consideró oportuno dictar la correspondiente Resolución, en relación a aspectos procedimentales sobre la tramitación de los expedientes administrativos seguidos.

Las quejas restantes se refirieron a cuestiones puntuales sobre materias diversas, como la tramitación de un expediente de regulación de empleo, así como a aspectos relacionados con programas de Formación Profesional Ocupacional e inserción laboral, si bien, únicamente en uno de los expedientes referidos a este último extremo se dictó la oportuna resolución.

3.1. Relaciones Laborales

La queja que dio lugar al expediente **Q/705/05** estaba relacionada con el Expediente de regulación de empleo en la empresa Nueva Almazán de Soria, manifestando el reclamante que dicha situación ha derivado en un trastorno adaptativo mixto con ansiedad y estado de ánimo depresivo.

Sin embargo, el art. 51 del RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores establece que los expedientes de regulación de empleo o despidos colectivos parten del principio de autonomía colectiva, puesto que el acuerdo debe producirse entre el empresario y los representantes colectivos de los trabajadores. En el caso de que se llegue un acuerdo, la Autoridad Laboral debe ratificar el acuerdo, y sólo se opondrá si existe fraude, dolo, coacción o abuso de derecho.

En el expediente de regulación de empleo de la empresa Nueva Almazán, S.A., que afectó a 17 trabajadores, entre los que se encontraba reclamante, hubo un acuerdo entre esta Empresa dedicada a la fabricación de muebles y el Comité de Empresa para llevar a cabo este

despido colectivo. Por ello, al no incurrir ninguna otra causa, la Oficina Territorial de Trabajo de Soria resolvió autorizar extinguir la relación laboral de todos los trabajadores afectados.

Esta Procuraduría, sensible a la situación personal de los trabajadores afectados, no puede ignorar, sin embargo, que, desde el punto de vista jurídico, no se produjo ninguna irregularidad administrativa en la actuación de la Oficina Territorial de Trabajo de Soria, puesto que lo único que ha hecho ha sido ratificar un expediente de regulación de empleo acordado por las partes legitimadas para ello. Con respecto a la actuación del Comité de Empresa, hemos de decir que esta Institución supervisa las actuaciones de las administraciones sujetas a control, entre las que, desde luego, no se encuentran las organizaciones sindicales.

Por lo tanto, a la vista del informe remitido desde la Oficina Territorial de Trabajo de Soria, y al no comprobar la existencia de irregularidad alguna en las actuaciones de ambas administraciones públicas, se acordó el archivo del expediente.

3.2. Seguridad y salud laboral

En este apartado, hay que destacar el expediente **Q/1913/04**, único en el que se dictó Resolución por esta Procuraduría, a la vista de las manifestaciones realizadas por el autor de la queja, y del informe remitido por la Junta Castilla y León, en relación con la legislación de prevención de riesgos laborales, en concreto, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Según el informe mencionado y de acuerdo con la documentación que nos adjuntó el reclamante, quedó acreditado, de forma fehaciente, que el día 17 de mayo de 2004, el Director del Instituto de Educación Secundaria "Parquesol" de Valladolid, recibió de la Profesora de este centro educativo y jefa del departamento didáctico de Ciencias Naturales, una caja con preparaciones para microscopio, una de las cuales estaba rotulada a mano "sangre con sida" junto con un escrito de la profesora en la que solicitaba que se produjera la eliminación correcta y destrucción de dicha caja (nº reg. salida 795 del IES Parquesol). Dicho material fue eliminado quemándolo en la campana de gases del laboratorio.

La profesora referida había remitido una serie de denuncias sobre este hecho y otras materias relacionadas con el Laboratorio de Ciencias Naturales de este Centro educativo a la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Valladolid y a la Dirección Provincial de Educación. Ante estas denuncias, se llevó a cabo una visita, el 2 de septiembre de 2004, al Laboratorio de Ciencias Naturales ubicado en la planta sótano de este Instituto por el Inspector de Trabajo y, el día 16 de ese mismo mes, se examinó por parte de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de la Oficina Territorial de Trabajo de Valladolid. Tras estas visitas, se formuló propuesta de requerimiento a la Dirección Provincial de Educación de fecha 4 de octubre de 2004, formulándose requerimiento definitivo el 29 de marzo de 2005.

En principio, es preciso analizar el origen del recipiente que contenía sangre y que se encontraba rotulado, a mano, con la mención "sangre con sida". De acuerdo con el informe del Inspector Provincial de Trabajo de 6 de septiembre de 2004, se constató que *"el Director del Centro de Enseñanza en visita de esta Inspección el día 2/09/04, a las 12,30 horas, ha manifestado que allí no se manipulan ni se utilizan (para análisis de laboratorio, enseñanza, etc...) sustancias biológicas, ("sangre u otras sustancias que puedan contener bacterias o virus"), y que los envases entre los que se encontraba el de referencia provenían de otro centro de enseñanza que se cerró"*.

En este caso, esta Procuraduría entendió que debería haberse comprobado la existencia de estos envases en el centro educativo que cerró, al tratarse de material inventariable. No se comprende que no se haya detectado dicho envase, ni en el inventario de bienes del centro de enseñanza suprimido, ni a la hora de la llegada al IES Parquesol de Valladolid. Por ello, se consideró que la Consejería de Educación debería extremar los controles, para evitar que el material peligroso pueda llegar a un Centro educativo, procedente de otro que haya cerrado sus instalaciones.

Además, no es lógico, a pesar de la solicitud de eliminación y destrucción de dicho material por parte de la Profesora, que se eliminase este material sin un previo análisis de su contenido, y para saber si realmente había sangre con sida o no era así. De esta forma, la destrucción de la prueba de la denuncia planteada sin un previo análisis, no ha permitido averiguar si el contenido se correspondía con lo que decía el cartel rotulado a mano, y las razones por las que se había guardado. Por ello, el Centro directivo del IES. Parquesol debió haberlo remitido al órgano competente, para que procediese a su análisis, y haberlo comunicado previamente a la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, para que se hubiesen efectuado las averiguaciones oportunas para conocer el origen de dicha muestra.

Además, en lo que respecta a las denuncias planteadas con respecto a las condiciones del Laboratorio de Ciencias Naturales del IES. Parquesol, se ha comprobado, en las inspecciones realizadas por la Unidad de Seguridad y Salud Laboral y la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Valladolid, que el suelo del laboratorio revestido de linóleo no era preciso sustituirlo, al considerar que *"reúne las características adecuadas para el uso a que se destina"*, ya que la utilización de reactivos agresivos es en cantidades muy pequeñas y de forma puntual. Así, las características de este suelo, de acuerdo con la información que proporciona el Área Técnica de Construcciones y Equipamiento de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, son las siguientes:

- Comportamiento frente a agentes químicos: de todos los posibles agentes químicos de uso en un laboratorio de enseñanza, tan sólo producirá leves manchas el ácido nítrico concentrado y marcas decoloradas el ácido sulfúrico concentrado.

PROCURADOR DEL COMÚN

- En cuanto a su normalización se especifica que su resistencia química es excelente.
- En las especificaciones técnicas concreta que es un suelo recomendado para hospitales, escuelas, tiendas, etc.

Sin embargo, no se cumplen los requisitos técnicos con respecto al almacenamiento de los productos químicos del Laboratorio de Ciencias Naturales. Así se pone de manifiesto en el requerimiento definitivo que manda la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de Valladolid de 29 de marzo de 2005 a la Dirección Provincial de Educación de Valladolid de conformidad con el cual *"a la vista de todo ello resulta claro que la Unidad Administrativa inspeccionada, no ha efectuado la evaluación de los riesgos laborales relacionados con el almacenamiento y uso de los productos químicos existentes en los laboratorios de Ciencias Naturales y Física y Química de dicho Centro Escolar, y que dicho almacenamiento y las estanterías existentes en el Laboratorio de Ciencias Naturales no reúnen los requisitos establecidos en la normativa vigente"*.

A pesar de este incumplimiento de la legislación de prevención de riesgos laborales, no es posible la imposición de ninguna multa a la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, ya que por aplicación del art. 45 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y por tratarse de una Administración Pública, no procede incoar procedimiento sancionador, sino la imposición de las medidas correctoras a los correspondientes incumplimientos. Por ello, se requirió a dicho órgano administrativo para que, *"en el plazo máximo de 3 meses contados a partir de la recepción del presente documento, proceda a efectuar la evaluación de riesgos laborales derivados del almacenamiento y utilización de los productos químicos existentes en los laboratorios de Ciencias Naturales y Física y Química del Instituto Parquesol de Valladolid y para que organice adecuadamente el almacenamiento de los reactivos o subsane las deficiencias en la separación de las diversas sustancias químicas existentes, teniendo en cuenta su reactividad química y en el aislamiento o confinamiento de ciertos productos y deficiencias en las estanterías de madera donde se almacenan"*.

Sin embargo, esta Procuraduría desconocía si la Dirección Provincial de Educación de Valladolid cumplió el requerimiento efectuado desde la Inspección de Trabajo. Por ello, desde esta Institución, se instó a la Consejería de Educación a cumplir el requerimiento definitivo de 29 de marzo, y a ejecutar las medidas correctoras instadas para garantizar el cumplimiento de la legislación de prevención de riesgos laborales.

Por último, hemos de decir que con respecto al resto de cuestiones que se plantean en el escrito de queja relacionadas con el procedimiento disciplinario incoado a la Profesora que ordenó la destrucción de la caja, y sus relaciones con el resto del profesorado y miembros de la

Comunidad Escolar del IES Parquesol, no procedía que esta Institución se pronunciara al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de la Ley reguladora del Procurador del Común.

En conclusión, con la presente resolución dictada por esta Institución se pretendió que la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León tomara las medidas pertinentes, tanto para garantizar el cumplimiento de la legislación de prevención de riesgos laborales en el Laboratorio de Ciencias Naturales del IES Parquesol de Valladolid, como para evitar que vuelvan a aparecer envases que contengan supuestamente sangre con sida –al no haberse analizado su contenido- en un Centro educativo.

En virtud de todo lo expuesto, por medio de Resolución, se consideró:

“Que no se debió haber destruido el envase que tenía un rótulo a mano que decía “sangre con sida”, hasta no haber analizado su contenido para esclarecer las razones de su contenido, su origen y su aparición en el IES Parquesol de Valladolid.

Que se cumpla el requerimiento definitivo de 29 de marzo de 2005 formulado por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de Valladolid relativo a las medidas a adoptar en el Laboratorio de Ciencias Naturales y de Física y Química del IES Parquesol de Valladolid para cumplir lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales”.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Economía y Empleo, sin embargo, se acordó el archivo de actuaciones al no observarse irregularidad alguna en su actuación en el ámbito de sus competencias.

La Consejería de Educación decidió aceptar la resolución formulada en los siguientes términos:

“La Consejería de Educación está de acuerdo en que no debería haberse destruido el envase hasta no haberse analizado y establecido las razones de su contenido, origen y aparición en el Instituto.

La Consejería establecerá las medidas para ajustarse a las recomendaciones sobre almacenamiento de productos químicos y condiciones de instalaciones propuestas por la Unidad de Salud y Seguridad Social, así como las que resulten de la evaluación complementaria sobre riesgos laborales de los laboratorios de Ciencias Naturales y de Física y Química que en su momento efectúen los Servicios de Prevención contratados por esta Administración”.

Por nuestra parte, celebramos que la Consejería de Educación haya estimado oportuno aceptar nuestras indicaciones y esperamos que la evaluación de riesgos laborales que

se lleve a cabo por la Administración educativa sirva para la mejora de las condiciones de almacenamiento de productos químicos en los laboratorios de Ciencias Naturales y de Física y Química del Instituto de Educación Secundaria Parquesol, cumpliéndose de esta forma el requerimiento efectuado desde la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Valladolid.

En relación con el expediente **Q/492/04**, a la vista de las manifestaciones realizadas ante esta Institución por el reclamante, y del informe remitido por la Oficina Territorial de Trabajo de Ávila, analizamos la queja sometida a nuestra consideración teniendo en cuenta lo que establece la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

Los hechos objeto de queja hacen referencia a la disconformidad con el expediente sancionador incoado por la Oficina Territorial de Trabajo de Ávila a la empresa XXX, por vulneración de lo dispuesto en el art. 16 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como consecuencia de un Acta de infracción que formuló la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de Ávila. El problema surgió en el momento en que la empresa imputada, frente a la Inspección de Trabajo, consideraba que dos trabajadores tenían la titulación suficiente para efectuar evaluaciones de riesgos periódicas, ya que éstas habían realizado un curso de prevención de riesgos laborales de 40 horas de duración.

En efecto, la evaluación inicial se había realizado por dichas trabajadoras desde el día 1 de abril de 2002, y, posteriormente, se inició una evaluación por un servicio de prevención externo que se efectuó el día 25 de octubre, cuatro días después del Acta de la Inspección de Trabajo determinante del expediente sancionador incoado. En efecto, el art. 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales en su redacción en la fecha del acta de infracción, indicaba que “la acción preventiva en la empresa se planificará por el empresario a partir de una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, que se realizará, con carácter general, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad, y en relación con aquellos que estén expuestos a riesgos especiales. Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo. La evaluación inicial tendrá en cuenta aquellas otras actuaciones que deban desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad. La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo y, en todo caso, se someterá a consideración y se revisará, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido”.

Dicha competencia, en principio, corresponde a técnicos con nivel intermedio de acuerdo con el art. 36.1.2. del RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, ya que deben “realizar evaluaciones de riesgos,

salvo las específicamente reservadas a nivel superior". Para ello, se requiere poseer una formación mínima durante un periodo de tiempo no inferior a 300 horas.

Por tanto, la evaluación inicial de los riesgos de acuerdo con la normativa vigente en la fecha del acta de infracción de la Inspección de Trabajo, corresponde a personas que tengan más de 300 horas de formación. En el caso de la empresa XXX, las empleadas designadas carecían de este nivel de formación, por lo que únicamente podían realizar evaluaciones de nivel básico ya que los cursos de formación sólo tenían 40 horas, de acuerdo con el certificado de asistencia y aprovechamiento expedido en el año 2000 por el Forcem.

Además, hemos de tener en cuenta que los hechos que aparecen en los expedientes sancionadores gozan de la presunción de veracidad establecida en el art. 137.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Se trata de una presunción *iuris tantum* que no ha podido ser desvirtuada por las alegaciones de la empresa imputada a juicio de esta Institución.

De esta forma, es cierto que la empresa mencionada tenía trabajadoras para realizar funciones básicas de evaluación de riesgos laborales, pero carecía de un plan inicial de evaluación de riesgos laborales que tenía que realizar una empresa o persona física con formación intermedia y que se realizó con fecha posterior al acta de infracción de la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Ávila. Además, tratándose el centro de trabajo de una actividad destinada a papelería y a reproducción de elementos se han de valorar y atender una serie de riesgos no elementales, de acuerdo con el informe de la Inspección Provincial de Trabajo de 23 de diciembre de 2003 como son los siguientes:

- Riesgo de incendio por el material de fácil combustión allí existente.
- Riesgo de incendio igualmente derivado de una instalación eléctrica posiblemente mal atendida o conservada.
- Evaluación, incluidas las previsiones de revisión y mantenimiento de la maquinaria allí empleada.

En conclusión, el expediente sancionador se encuentra correctamente incoado y la tramitación, tanto del expediente por la Oficina Territorial de Trabajo, como del recurso de alzada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, se efectuó de conformidad con la legalidad vigente, sin apreciación de irregularidad administrativa alguna por parte de esta Procuraduría.

Por lo tanto, a la vista del informe remitido desde la Consejería de Economía y Empleo y por los motivos anteriormente expuestos, se acordó el archivo del expediente.

En el expediente **Q/1779/04**, el reclamante hacía referencia al incumplimiento de la legislación de prevención de riesgos laborales en la obra sita en la Avda. de la Puebla, nº 48 de Ponferrada.

Con posterioridad a la denuncia formulada ante la Inspección Provincial de Trabajo y de la Seguridad Social de León en relación con la obra en cuestión, en la que se solicitaba la paralización de la obra con carácter cautelar por la posibilidad de inminente riesgo de accidente laboral y la realización de una inspección por parte de la Inspección Provincial, se llevaron a cabo una serie de visitas al centro de trabajo mencionado los días 24 de agosto y 26 de octubre de 2004, sin que se constataran *“las deficiencias en materia de prevención de riesgos laborales planteadas en la denuncia efectuada”*.

Es preciso tener en cuenta el art. 137. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que determina que *“los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*. Por tanto, se levantaron sendas Actas por parte de los Inspectores de Trabajo en las que se indica que *“no se constataron las deficiencias en materia de prevención de riesgos laborales planteadas en su escrito, aportando las empresas presentes en la obra la documentación y certificaciones solicitadas por la Inspectora actuante”*. Estas apreciaciones, al ser constatadas en las actas por los Inspectores de Trabajo, tienen valor probatorio y gozan de la presunción de veracidad, salvo prueba en contrario.

Así, los hechos constatados por los Agentes de la Autoridad gozan de la presunción *iuris tantum* de veracidad, siempre y cuando sean directamente apreciados por el funcionario, es decir, que sean de apreciación directa, real y objetiva, tal y como recoge jurisprudencia reiterada (entre otras en SSTS de 22 de diciembre de 1987, de 17 de mayo de 1989 y de 10 de octubre de 1990) en los siguientes términos *“a datos que, por su realidad objetiva y visible, sean de apreciación personal y directa en el acto de la visita del inspector, o que resulten acreditados in situ, documentalmente o mediante testimonios allí recogidos”*.

Por lo tanto, a la vista del informe remitido desde la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León y por los motivos anteriormente expuestos, se procedió al archivo del expediente.

También se han presentado tres quejas relativas a presuntos supuestos de acoso laboral, aunque todas ellas han dado lugar al archivo de los expedientes abiertos, por las razones que seguidamente se indican.

En el caso de la queja que dio lugar al expediente **Q/252/05**, se planteó un presunto supuesto de acoso laboral al que estaría sometido el reclamante por parte de sus superiores, sin que, en principio, hubiera mediado intervención de la Administración laboral ni de los Tribunales de Justicia.

Este expediente fue archivado, recomendando al reclamante, que, si lo consideraba oportuno, podía solicitar el asesoramiento de un profesional del derecho de su elección, que le informaría de las vías adecuadas para obtener la defensa de los intereses en juego. Asimismo, se le indicó que podía recabar información ante el Colegio de Abogados de su provincia, para que le fuera asignado abogado en Turno de Oficio, si concurrían los requisitos necesarios para ello. Por último, se le puso de manifiesto la posibilidad de acudir a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social para denunciar el supuesto acoso, para que, en su caso, la Administración laboral pudiera tomar las medidas pertinentes.

Las quejas relativas a los expedientes **Q/1023/05** y **Q/1039/05**, también se referían a presuntos supuestos de acoso laboral cometidos por el Gerente de una Empresa y el Director de una Sucursal Bancaria, respectivamente, a la persona del reclamante y a otros trabajadores, en detrimento de los derechos laborales individuales y colectivos que les correspondían.

Por las mismas razones que en el supuesto anterior, se procedió al archivo de estos dos expedientes, informando a los reclamantes de las vías por las que podían optar para salvaguardar sus derechos frente a las presuntas conductas de acoso laboral.

3.3. Fomento del empleo en el ámbito local

El expediente **Q/398/05** está relacionado con las quejas relativas al retraso de la Administración a la hora de resolver los asuntos que afectan a quienes se han dirigido a esta Procuraduría.

Concretamente, en este supuesto, se ponía de manifiesto que, contra una Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos de fecha 18 de octubre de 2000, en virtud de la cual se archivó un expediente de solicitud de subvención para contratación de trabajadores, se interpuso recurso de alzada por la reclamante. Este recurso de alzada fue resuelto, y estimado, en virtud de la Resolución de 13 de julio de 2004 del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, que concedió la subvención solicitada, aunque la misma finalmente fue revocada por no aportarse una documentación a la que se condicionaba dicha concesión.

Ante tal retraso en la resolución del recurso de alzada formulado, esta Procuraduría ha recordado que el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece que “los términos

PROCURADOR DEL COMÚN

y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos”.

Aunque la Administración señala en el Informe remitido a esta Procuraduría que, ante la imposibilidad de resolver en plazo, debía entenderse desestimado el recurso, al no haber recaído resolución expresa en el plazo de tres meses previsto para dictar y notificar la Resolución que debió haber sido dictada, conforme a lo dispuesto en el art. 115-2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, esta Procuraduría ya ha tenido ocasión de señalar que el silencio administrativo negativo no es aceptable como forma de resolución de las peticiones o recursos de los administrados, ya que este mecanismo se creó precisamente en beneficio de los particulares, en cuanto que la ficción de una resolución presunta deja abierta la vía jurisdiccional.

En definitiva, por cuanto se ha expuesto, mediante la correspondiente resolución, esta Procuraduría ha recordado a la Administración *“la obligatoriedad de ampliar los plazos establecidos para la tramitación de los asuntos, solicitando que, dentro de las posibilidades que ofrecen los medios personales y materiales disponibles, se manifieste la tendencia al cumplimiento de dichos plazos, máxime cuando el transcurso del tiempo en la resolución de un asunto puede desnaturalizar un objetivo legítimamente pretendido por el Administrado”*.

Esta resolución ha sido aceptada por la Consejería de Economía y Empleo, confiando que ello redunde de cara al futuro en un mejor servicio a los ciudadanos, más allá del caso individual que era objeto de la queja.

También se ha presentado alguna queja en la que se puso de manifiesto la disconformidad del reclamante con el resultado de un expediente de liquidación de subvención concedida al amparo de la Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas públicas y se reguló el procedimiento de concesión, para el año 2003, en el ámbito de colaboración con órganos de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, Organismos Autónomos de la Comunidad de Castilla y León, Universidades e Instituciones sin ánimo de lucro que contrataran trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social.

Concretamente, en el expediente **Q/2055/04**, el problema surgió, ante la deducción practicada de parte del importe de la subvención concedida, una vez comprobado que varios trabajadores contratados no cumplían los requisitos exigidos en la convocatoria de la subvención.

Esta Procuraduría consideró que el punto B)- 2 a) del Anexo del RD 1187/2001, de 2 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el

Inem en el ámbito de trabajo, empleo y la formación, recoge las actuaciones de gestión y control de las subvenciones y ayudas reguladas por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 19 de diciembre de 1.997, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones por el Inem en el ámbito de la colaboración con instituciones sin ánimo de lucro, que contraten trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.

En este marco normativo y competencial, la Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas públicas y se reguló el procedimiento de concesión para el año 2003 la cual debería limitarse a adaptar la normativa marco estatal, para simplificar la documentación a presentar y para agilizar la tramitación de ayudas convocadas, introduce en su art. 9.2 la posibilidad de que la entidad beneficiaria solicite trabajadores desempleados a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, o bien, a su elección, proceda a la contratación directa de trabajadores desempleados. Sin embargo, la OM de 19 de diciembre de 1.997 ya citada, en el art. 9, dispone que "las entidades beneficiarias solicitarán, de la Oficina de Empleo del Inem correspondiente, los trabajadores desempleados necesarios, con quince días de antelación, al menos, al del inicio de la obra o servicio" y, del mismo modo, "en el supuesto de baja de alguno de los trabajadores contratados, con anterioridad a la finalización de la obra o servicio, el ente colaborador podrá sustituirle por otro trabajador de similares características, previa solicitud, mediante oferta, de la correspondiente Oficina de Empleo".

Sin embargo, en la convocatoria de las mismas ayudas para el año 2003, a través de la Orden de 15 de diciembre de 2003 de la Consejería de Economía y Empleo, se dispuso en el art. 9-2 que "la Entidad beneficiaria deberá solicitar los trabajadores desempleados necesarios mediante la presentación de Oferta de Empleo en la Oficina del Servicio Público de Empleo de Castilla y León", y, en el art. 9-3, que "si, antes de completar el periodo de contratación subvencionado alguno de los contratos se extinguiera, la entidad beneficiaria podrá contratar otro trabajador en sustitución de aquél que causó la baja. El nuevo trabajador deberá cumplir los requisitos exigidos en esta Orden y deberá ser contratado mediante presentación de Oferta de Empleo en las Oficinas del Servicio Público de Empleo de Castilla y León...".

En el caso que nos ocupa, el reclamante optó por contratar directamente a los trabajadores conforme le permitía la Orden de convocatoria, pero, tras posteriores comprobaciones, se verificó que tres de las trabajadoras contratadas no cumplían la condición de estar desempleadas, a pesar de que la Entidad había solicitado a dichas trabajadoras la presentación de la correspondiente tarjeta de desempleo y el certificado de movimientos de demanda en la Oficina de Empleo. Además, según se señala en el escrito de queja las trabajadoras firmaron sus Contratos de trabajo, fechados el 1 de junio de 2003 en el caso de

dos de ellas, y el 7 de julio de 2003 en el caso de la otra, en los que, declaraban expresamente que se encontraban desempleadas, siendo registrados dichos Contratos en la Oficina de Empleo con fechas 6 de junio de 2003 y 10 de julio de 2003, respectivamente.

De este modo, aunque la Administración actuante imputó a la entidad solicitante de la subvención no haber tenido la previsión de pedir el informe de vida laboral de las trabajadoras que pretendía contratar, para acreditar su condición de desempleadas, lo cierto es que el problema surgido habría sido evitado si la convocatoria hubiera permitido, exclusivamente, la contratación de trabajadores a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Habiéndose permitido en la Convocatoria de las Ayudas del 2002 la contratación directa, lo correcto hubiera sido que la Administración actuante hubiera comprobado previamente el cumplimiento de los requisitos exigidos a los trabajadores, máxime si tenemos en cuenta que, conforme a la Orden de 15 de diciembre de 1997, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establecen las normas para la concesión de subvenciones, el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión debe realizar cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en cuya virtud deba pronunciarse la resolución (art. 20-2), siendo uno de los criterios de selección de las obras y servicios a subvencionar en concurrencia competitiva, según la Orden de convocatoria de 2002, el que su ejecución o prestación favorezca la formación y prácticas profesionales de los desempleados (art. 8-1, c).

De esta forma, también se hubiera evitado que, comprobaciones ulteriores, a los efectos de liquidar las ayudas, produjeran situaciones como la creada para la Entidad sin ánimo de lucro que ha presentado la queja que nos ocupa. A estos efectos, pueden verse ejemplos en otro tipo de convocatorias, en las que se exige la presentación del informe de vida laboral del trabajador a la hora de realizar la solicitud de la subvención, como fue el caso de la Orden de 15 de diciembre de 2003, de la Consejería de Economía y Empleo, sobre Convocatoria de subvenciones para el año 2004, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, dirigidas a la contratación indefinida de trabajadores con discapacidad y adaptación de sus puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal, tanto con relación al Programa I (Ayudas por contratación Indefinida y Transformación en indefinidos de contratos de trabajadores minusválidos), como con relación al Programa II (Ayuda para la adaptación de puesto de trabajo o dotación de medios de protección personal).

En el Informe remitido a esta Procuraduría por la Administración autonómica, se señaló que el Órgano gestor de las Ayudas no tiene obligación legal de notificar posibles anomalías hasta el trámite de liquidación, y achacó a la Asociación reclamante la falta de comprobación de la situación de desempleo, a través de la petición del correspondiente Informe de vida laboral.

Sin embargo, el principio de eficacia por el que debe guiarse la actuación de la Administración Pública, conforme al art. 103-1 CE (y art. 3-1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC) debería evitar situaciones como la que ha sido motivo de esta queja, máxime cuando la reclamante adoptó una serie de medidas para comprobar que los trabajadores contratados cumplían las condiciones requeridas, aunque, a la postre, resultaron insuficientes, lo que debemos relacionar con el derecho de los ciudadanos, en su relación con las administraciones públicas, a “obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar” (apartado g) del art. 35 de la Ley 30/1992).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría dictó Resolución, a través de la cual, recomendó, en primer lugar, que *“habría de evitarse la opción de la contratación directa por parte de la Entidad beneficiaria en este tipo de Ayudas destinadas a la contratación de trabajadores desempleados, como, de hecho, así se ha realizado en convocatorias posteriores a la del 2002”*; en segundo lugar, que, igualmente, *“el Órgano gestor de las Ayudas debería implicarse en el control de los requisitos exigidos a los trabajadores susceptibles de ser contratados por las entidades beneficiarias de las subvenciones, sin demorar dicha comprobación al momento de la liquidación de la Ayuda”*; y, en tercer lugar, que *“la resolución sobre la liquidación de la Ayuda concedida al reclamante, debería ser objeto de revisión, teniendo en cuenta la situación especialmente gravosa que se ha creado a dicha Asociación, carente de ánimo de lucro, al ser obligada a reintegrar un importe de 26.151,98 €, tras haberse comprobado que tres de las trabajadoras contratadas no reunían el requisito de estar desempleadas, a pesar de las gestiones realizadas por dicha Asociación para cerciorarse de dicho extremo en el momento de la contratación”*.

Esta Procuraduría se encuentra pendiente de que la Administración se pronuncie sobre la aceptación o rechazo de dicha resolución.

El asunto que dio lugar al expediente **Q/552/04**, fue la contratación presuntamente fraudulenta de un trabajador por una entidad local menor de Soria. Así, el reclamante denunció el parentesco del trabajador contratado con el Alcalde-Pedáneo, que era su cuñado, al igual que la modificación del perfil del trabajador objeto de contratación.

Respecto a este punto, la Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas para Entidades Locales, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo, para el año 2003, tiene por objeto, según el art. 1 de la misma, “regular y convocar ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, a favor de las Entidades Locales para financiar:

PROCURADOR DEL COMÚN

- La contratación temporal de trabajadores desempleados que vayan a ejecutar proyectos municipales o a realizar estudios, que consistan o conlleven la puesta en marcha de nuevos servicios en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo, relacionados en el art. 6 de esta Orden.

- El mantenimiento de los puestos de trabajo que, para las obras o servicios en dichos ámbitos, fueron subvencionados con arreglo a la convocatoria de este mismo programa en ejercicios anteriores.”

En este caso, tras la solicitud de la entidad local menor, se acordó por Resolución de la Dirección General de Empleo y Formación de 18 de junio de 2003 otorgar una subvención por importe de 14.180'25 €, para los gastos de mantenimiento y contratación de un trabajador, debiéndose realizar dicha contratación antes del día 30 de junio de ese mismo año. Los trabajos que se deberían realizar, de acuerdo con lo que nos indica la entidad local menor, han sido las siguientes:

Medio Ambiente: Posible creación de un Parque Natural; Proyecto de abastecimiento y depuración de aguas de esta localidad; gestión de residuos urbanos; normativa y control de contaminación agrícola; introducción y difusión de energías alternativas y renovables.

Feria comercial de productos ecológicos y artesanos: Organización y coordinación.

Página Web: Documentación para la creación de una página de esta localidad en Internet.

Con respecto a la cuestión de que el trabajador contratado fuera cuñado del Alcalde-Pedáneo, la Administración autonómica informa que el art. 5 g) establece como uno de los requisitos de la contratación que “no serán subvencionables las contrataciones de los alcaldes-presidentes de las Corporaciones Locales solicitantes de las ayudas”, pero esa prohibición no se extiende a ningún pariente de los mismos, por lo que no existe ninguna irregularidad en la contratación del cuñado del alcalde pedáneo.

Otros requisitos que debe cumplir el trabajador contratado es el de “estar desempleado e inscrito como demandante de empleo en la Oficina Pública de Empleo correspondiente a la fecha de formalización del contrato de trabajo.”; además, el contrato de trabajo, “que se deberá formalizar por escrito, se podrá celebrar a jornada completa o a tiempo parcial, siempre que, en este caso, la jornada pactada sea igual o superior al 50 por ciento de la jornada ordinaria.” En este caso, también se cumplen, estos requisitos puesto que en el contrato de trabajo de obra o servicio determinado se suscribe el día 30 de junio de 2003 a jornada completa, encontrándose el trabajador desempleado.

Asimismo, con respecto a la falta de publicidad de la convocatoria, la entidad local menor aporta copia del anuncio en el que se dice que se necesita gestor (categoría de Oficial de 1ª), firmado el 13 de junio de 2003 por el Alcalde-Pedáneo, y en el que indican los requisitos de contratación. Dicho anuncio fue puesto, según indicaron en el informe, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento en cuestión y en el de la pedanía. Según afirma el informe de la Junta Vecinal, intervinieron los vocales de la entidad local menor, absteniéndose el Alcalde-Pedáneo, por razón de parentesco. De esta forma, se habría respetado el principio de publicidad e igualdad de acceso a cargo público que proclaman los arts. 23 y 103 CE.

En lo que respecta a la modificación de la categoría del trabajador contratado, ésta se produjo en una convocatoria anterior, siendo autorizada por la Viceconsejería de Trabajo el día 7 de febrero de 2002, dada la diferencia de 606.167 ptas. entre el coste salarial y la categoría del trabajador contratado. Por otro lado, la orden reguladora de ayudas tampoco establecía ningún requisito específico de titulación, por lo que el principio de discrecionalidad amparaba la determinación de la titulación que se considerase conveniente: en este caso la requerida para la categoría laboral de Oficial de 1ª.

Por lo tanto, a la vista de la información que nos aportaron las distintas administraciones públicas afectadas, no cabe hablar de irregularidad alguna, puesto que desde un punto de vista formal, se han cumplido los requisitos legales que la orden de convocatoria de ayudas establecía por los motivos que se han expuesto. No obstante lo cual, hemos de recordar a la Consejería de Economía y Empleo la obligación que tienen sus órganos de contestar los escritos de solicitud o de petición de información, de acuerdo con los principios de derecho administrativo establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC.

El expediente **Q/2223/04** hacía referencia a la disconformidad del reclamante con la presunta discriminación sufrida, al no haber podido trabajar en el año 2004 en los planes de empleo de las zonas rurales deprimidas, entre las que se encuentra su municipio.

Admitida la queja a trámite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, con solicitud de información al Ayuntamiento de Madrigal de las Altas Torres, se recibió el siguiente informe de dicho Ayuntamiento:

“Por el presente le comunico, que el vecino de este municipio (el reclamante) ha trabajado en este Ayuntamiento en el PER del año 2003 (Plan de Empleo Rural para zonas deprimidas) y además, también, y ya como discapacitado, ha trabajado en dicho año, acogándose este Ayuntamiento a las ayudas específicas para dichos trabajadores de ese año 2003.

- Que en el año 2004 no ha trabajado ya que no reúne las condiciones de los trabajadores del PER, al estar discapacitado, y haber obtenido dicha incapacidad en el año anterior, periodo en el cual se acogió a los dos tipos de trabajo.

- Que actualmente, en el año 2005, este Ayuntamiento no se ha acogido ni solicitado las ayudas antes referidas, hasta la fecha.

- Que las bases y requisitos exigidos para la contratación de trabajadores no las regula este Ayuntamiento sino que vienen dadas por el órgano administrativo que regula la convocatoria de obras o servicios objeto de subvención, bien sea la Junta de Castilla y León o el Inem.

- Que este Ayuntamiento no tiene programas de empleo propios, que promocióne, sino que se acoge a los que ofrecen los distintos órganos administrativos que los subvencionan (Inem, Junta de Castilla y León).

Que por lo que respecta al referido vecino este Ayuntamiento es especialmente sensible a su situación y circunstancias, y ha tenido en cuenta al mismo con la prioridad y preferencia que merece dicha situación, en todas las contrataciones que ha efectuado, sin menoscabo alguno del derecho de igualdad de trato”.

A la vista de las manifestaciones realizadas ante esta Institución por el reclamante, y del informe remitido por el Ayuntamiento de Madrigal de las Altas Torres, se procedió el análisis de la regulación prevista en el RD 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las administraciones públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Los Planes de Empleo se destinan a municipios donde pueda haber trabajadores desempleados del sector agrario: así, el art. 9.3 de la norma que se ha mencionado, en el apartado que hace referencia a la selección de trabajadores, se concreta que “las Oficinas de Empleo seleccionarán, para ocupar puestos de trabajo no cualificados, a trabajadores eventuales agrarios afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por cuenta ajena... con una antigüedad mínima a determinar por las respectivas Comisiones Ejecutivas Provinciales del Inem y que estén inscritos como desempleados en la correspondiente Oficina de Empleo”.

Por lo tanto, uno de los requisitos que establece el Real Decreto es encontrarse como desempleado y afiliado al Régimen Especial Agrario; sin embargo, el reclamante, se encuentra cobrando, según sus manifestaciones, la pensión por incapacidad para el ejercicio de profesión habitual –que se supone sería la de peón agrícola-. Además, entre los requisitos para ser

seleccionados, se encuentra no haber sido contratado en planes de empleo de años inmediatamente anteriores.

No obstante lo cual, se informó al reclamante de la existencia de una línea de ayudas convocadas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, para contratación de minusválidos por parte de las entidades locales, a la que se podría acoger el municipio, procediéndose al archivo del expediente, al no observarse irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de Madrigal de las Altas Torres.

3.4. Formación profesional ocupacional

El expediente **Q/485/04** hizo referencia a la disconformidad con la denegación, por parte de la Oficina Territorial de Trabajo de Palencia, del acceso a las copias de las encuestas destinadas a la formación ocupacional que se hacen a los alumnos, y que había solicitado una academia de formación para conocimiento veraz y fidedigno de las opiniones de sus alumnos acerca de la formación recibida.

En principio, el motivo que ampara la denegación reside en que dichos datos encuentran cobertura, no en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino en la Ley de Estadística; asimismo, se dice que, a pesar de ser dicha encuesta anónima, existen diversos datos indiciarios (tipo de letra, datos personales, etc.) que permitirían a la empresa en cuestión conocer la identidad de los encuestados.

Podemos compartir la calificación jurídica de estos datos como datos estadísticos, de conformidad con lo dispuesto en el RD. 1911/2004, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Anual 2005-2008 a nivel estatal. Así, dentro de los datos referentes al mundo laboral, se encuentra la numerada con el 4320, que hace referencia a la Encuesta de Transición/inserción en el mundo laboral que tiene como fines “conocer los itinerarios educativos y las trayectorias laborales, las motivaciones en cuanto a los estudios cursados, las expectativas de cara al mercado laboral, la adecuación entre este y la formación recibida y la valoración del trabajo de cada uno de los colectivos objeto de estudio”.

Igualmente, el Decreto 154/2003, de 26 de diciembre, por el que se aprobaba el programa del año 2004 para el Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005, que se configura como el principal instrumento ordenador de la actividad estadística, de acuerdo con la Ley autonómica 7/2000, de 11 de julio, de Estadística, establece, como operación dentro del Área 09 de Educación, “Estadísticas sobre acciones de formación profesional ocupacional del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional”, teniendo como objetivo la “obtención de datos estadísticos referidos a Centros Colaboradores. Cursos impartidos y alumnos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional”.

Por lo tanto, tal como afirma la Consejería de Economía y Empleo, no es aplicable el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, sino que se debe aplicar el art. 37.6 que establece que se regirán por sus disposiciones específicas *“los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública”*. Por lo tanto, se debe acudir a la Ley de Estadística de Castilla y León, y a la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

El art. 32.2 de la Ley de Estadística de Castilla y León establece que “se consideran datos personales todos aquellos que se refieran a personas físicas o jurídicas, y bien permitan su identificación directa, o bien conduzcan por su estructura, contenido o cualquier otra característica a la identificación indirecta de las mismas”.

En cambio, es posible que, de conformidad con el art. 32.5 de la Ley de Estadística, se pueda acceder a los resultados de las operaciones: “Las obligaciones inherentes al secreto estadístico permanecen con independencia de la publicación de resultados de las operaciones”, posibilidad que fue siempre permitida por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Por todo lo expuesto, sin que existiera irregularidad alguna sobre la que esta Procuraduría debiera actuar, se procedió al archivo del expediente.

La queja relativa al expediente **Q/1203/04** estaba relacionada con la regulación existente sobre las Escuelas Taller, Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y Talleres de Empleo en la Orden de 22 de abril de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que ha sido derogada en la actualidad, pero que en el momento de los hechos se encontraba todavía en vigor.

Dicha Orden establecía, en su Capítulo III, el procedimiento de selección y contratación, tanto de los alumnos trabajadores, como del director, docentes y personal de apoyo de ambos programas que, de acuerdo con el art. 14, “será realizada por un grupo de trabajo mixto, constituido por personal de la Oficina Territorial de Trabajo y de la Entidad Promotora. La presidencia del grupo de trabajo mixto recaerá en el representante de la Viceconsejería de Trabajo que al efecto sea designado por la respectiva Oficina Territorial de Trabajo”.

En este caso, se constituyó el Grupo de Trabajo Mixto del Taller de Empleo “Ruta de la Plata III”, a las 10’00 horas del día 3 de mayo de 2004, en la Biblioteca del Centro de Formación Ocupacional de la Junta de Castilla y León en Salamanca, con representantes del Servicio Público de Empleo de Salamanca y de la Diputación Provincial de Salamanca.

Según el art. 17 de la Orden:

“En la selección del director, personal docente y de apoyo, el grupo de trabajo mixto establecerá el procedimiento selectivo, utilizándose preferentemente oferta de empleo tramitada por la oficina de empleo, o bien convocatoria pública o ambas. También se podrán tener en cuenta a personas incluidas en ficheros de expertos.

Asimismo, le corresponderá al grupo de trabajo mixto:

- Determinar el perfil, las características y los requisitos que deben cumplir los candidatos, entre los que figurará el de estar preferentemente desempleado, teniendo prioridad aquellas personas que desempeñasen una ocupación semejante en una Escuela Taller, Casa de Oficios, Taller de Empleo o Unidad de Promoción y Desarrollo.
- Elaborar convocatorias.
- Establecer los baremos y, en su caso, las pruebas que puedan aplicarse.
- Preparar las ofertas de empleo que se tramitarán en la oficina de empleo, si procediese.
- Difundir las convocatorias a través de los medios de comunicación que se determinen, en su caso.
- La selección definitiva deberá ser realizada de entre los preseleccionados por la oficina de empleo y de las solicitudes presentadas a la convocatoria pública, en su caso”.

En este caso, se observó que, en el Acta de constitución del grupo de trabajo mixto para la selección de personal y de alumnos-trabajadores de la Escuela Taller “Ruta de la Plata III”, se determinó el calendario para la selección de los candidatos en el caso de los profesores de apoyo de dicha Escuela-Taller:

- A las 10’30 horas del día 10 de mayo se celebrarán sesiones informativas con los profesores de apoyo.
- A las 10 horas del día 13 de mayo, se celebrarán las entrevistas con los profesores de apoyo.
- A las 12 horas del día 20 de mayo tras el estudio de las reclamaciones presentadas si las hubiere, se publicarán las listas definitivas del personal docente y directivo seleccionado.

El perfil que se buscaba, según el Acta de Constitución, era el de un *“profesor de adulto con titulación en magisterio o pedagogía y con 12 meses de experiencia como profesor de adultos”*; para ello, se valoraría un 40% los méritos, y un 60% la entrevista. La valoración de los méritos se establecía de la siguiente forma:

- Magisterio: 0’5 Puntos.

PROCURADOR DEL COMÚN

- Pedagogía: 0'5 Puntos.
- Cursos: Hasta 2'5 puntos (Curso Director ET/CO 0'5 puntos; Curso Metodología Didáctica 0'5 puntos; Otros de acuerdo con las horas del curso).
- Experiencia: Máximo 6 puntos: en ET/CO/TE/UPD ó F.OCUPAC (hasta 0'075 puntos/mes) y otras relacionadas (0'05 puntos/mes).
- Otros méritos: Colaboraciones y Publicaciones relacionadas con la ocupación de máximo 0'5 puntos.

A esta plaza, se presentan dos candidatos, a quienes se atribuyó la puntuación de 1'475 y 1'30, respectivamente. Estas personas fueron convocadas a partir de las 9 horas el día 13, para proceder a las entrevistas de selección.

El problema surgió cuando el primero de los candidatos no se presentó a las 10:30 horas, por lo que el Grupo de Trabajo Mixto de selección se puso en contacto telefónico con el interesado, quién afirmó que le habían comunicado desde la Oficina de Empleo de Béjar que debía presentarse el día 14 de mayo. De conformidad con la información facilitada por ambas administraciones, se comprobó la veracidad de esta justificación y se accedió a realizar la entrevista el mismo día a las 13:00 horas. Del resultado de estas entrevistas, se determinó que el reclamante obtuvo una puntuación de 5'50, mientras que el otro candidato obtuvo una calificación de 7'37 puntos.

La calificación final tras la ponderación del resultado fue de 3'82 puntos para el reclamante y de 5'01 puntos para el otro candidato, siendo éste el profesor de apoyo seleccionado para la Escuela-Taller "Ruta de la Plata III". Ante esta situación, el reclamante presentó reclamación que fue contestada el día 27 de mayo de 2004 por el Secretario del Grupo de Trabajo Mixto encargado de la selección, informando que *"la incomparecencia de dicho candidato fue motivada por una incorrecta información facilitada al mismo, e imputable al Servicio Público de Empleo, y en ningún caso al propio interesado, que recibió una segunda citación para las 13 horas del mismo día, realizándose la entrevista y obteniendo una mayor puntuación que la suya"*.

El problema surge, por tanto, con el medio de notificación escogido para la convocatoria de la entrevista a los seleccionados para las plazas de profesor de apoyo en la Escuela-Taller. El art. 59 determina que "las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado". Por ello, desde esta Procuraduría se recomienda siempre que, en la medida de lo posible y de acuerdo con la naturaleza del procedimiento, se realice la notificación por escrito o medio telemático por constituir éste el medio que garantiza la recepción del llamamiento al interesado.

Sin embargo, hay casos, como el que estamos tratando, en que la premura del tiempo y el principio de eficacia impone que la notificación se lleve a cabo de viva voz o de forma telefónica. Tal y como el reclamante manifestó en su escrito de queja, éste acudió a la Oficina de Empleo de Béjar para corroborar que estaba citado para el día 13 de mayo a las 10 horas. En el caso del otro preseleccionado, las Administraciones públicas intervinientes nos indican que fue defectuosamente notificado por la Oficina de Empleo mencionada, acudiendo el mismo día para realizar la entrevista concertada, aunque con dos horas y medio de retraso. Además, en caso de duda, y dado que no consta acreditación fehaciente del acto de llamamiento, esta Institución considera que debe primar el principio de garantía de los derechos de los ciudadanos, y en este caso, otorgarle la posibilidad de acudir a la cita.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que, en la medida de lo posible, el llamamiento a los seleccionados debe hacerse de tal forma que se acredite fehacientemente la recepción del mismo por el interesado. Sin embargo, en procesos de selección como el presente y por error imputable a la Oficina de Empleo de Béjar, no se considera que exista ninguna irregularidad en el hecho de que el reclamante fuera citado dos horas y media más tarde, para que pudiese acudir a la fase de entrevista para la selección de profesor de apoyo en la Escuela-Taller "Ruta de la Plata III".

Por lo tanto, a la vista de los informes remitidos desde la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Salamanca, se acordó, por los motivos antes expuestos, el archivo del expediente.

3.5. Inserción laboral

El expediente **Q/341/04**, plantea la disconformidad del reclamante con la existencia de una cláusula en las Bases Reguladoras de las "Becas de Aprendizaje Activo" para la modalidad de formación en centro de trabajo dentro del proyecto Zamarat. En efecto, en dichas bases, aprobadas en sesión celebrada por la Comisión Municipal de Gobierno del Ayuntamiento de Zamora de 1 de diciembre de 2003, y publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de 17 de diciembre de 2003, se estableció como documentación a adjuntar, de acuerdo con lo que establece la Base Sexta de dicha convocatoria, en el Anexo I, *"certificados de estar al corriente de pago de obligaciones con la Seguridad Social, Agencia Tributaria y el Ayuntamiento de Zamora"*. El escrito de queja manifiesta su disconformidad con esta cláusula puesto que entiende que es contraria a los principios de inserción laboral y profesional que deben primar en esta Iniciativa Comunitaria.

Además, el Ayuntamiento nos informa que el reclamante interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso de Zamora, contra el acto

administrativo denegatorio de la concesión de la beca de aprendizaje activo, siendo desestimada por Sentencia de 5 de octubre de 2004, aportándonos copia de ésta.

En dicha sentencia, se dice que la inclusión de dicha cláusula se inscribe en el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración Pública, y que no se pueden aceptar las pretensiones del reclamante, ya que “aceptarla llevaría la posibilidad de poder beneficiarse de un dinero y ayudas públicas, personas que no cumplen con las obligaciones que impone vivir en un estado de derecho, primando actitudes contrarias a las más elementales normas de convivencia, y produciendo situaciones discriminatorias respecto a todos aquellos que sí hayan cumplido con dichas obligaciones”. Al ser dicha resolución judicial firme, esta Procuraduría no puede pronunciarse sobre la misma. En efecto, en el art. 117.1 de nuestra Constitución se proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, y dicho principio impide la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales.

La normativa estatal debe aplicarse a todas las subvenciones que provengan de fondos europeos, salvo que dicha normativa establezca alguna especialidad. La Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen orientaciones para la iniciativa Equal no añade ninguna especialidad, por lo que es preciso acudir a la normativa estatal (Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones).

Esta norma establece en el art. 13.2 e), como uno de los requisitos para obtener una subvención, lo siguiente: “no podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta Ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, entre otras, no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social”.

Es cierto que la Ley de Subvenciones todavía no estaba en vigor cuando se aprobaron las Bases por el Ayuntamiento de Zamora, pero la existencia de estas cláusulas se recogían en numerosas convocatorias de subvenciones de las administraciones públicas, por lo que dicha corporación municipal acordó su establecimiento de acuerdo con lo que iba a disponer la norma y al amparo del ejercicio de potestades discrecionales.

Por lo tanto, la cláusula establecida en la Base Sexta de esta convocatoria venía exigida en la Ley General de Subvenciones, por lo que no existía ninguna irregularidad en las bases de la convocatoria de la beca de aprendizaje activo que convocó el Ayuntamiento de Zamora dentro de la iniciativa Equal, al ser acorde con lo que establece la citada normativa.

Por lo tanto, a la vista del informe remitido desde el Ayuntamiento de Zamora, y de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora de 5 de octubre de 2004, se acordó el archivo del expediente.

PROCURADOR DEL COMÚN

Finalmente, en el expediente **Q/1353/04** el reclamante aludía a la inspección de los cursos del Plan FIP que se celebran por parte de entidades colaboradoras.

En este supuesto, se hace referencia a la disconformidad con los medios materiales y personales para la realización de un curso de modisto por una Academia en la capital leonesa. Este hecho fue denunciado a la Gerencia Provincial del Ecyl en León por parte de una alumna, lo que motivó un acta de inspección de fecha 26 de julio de 2004.

En el primer informe del Servicio de Programas de Formación e Inserción Profesional del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se manifestó que los medios personales y materiales para la celebración de este curso son correctos y la falta de algún material, como la máquina de remallar, se consideraba un suplemento, pero que no era exigido. Asimismo, se indicaba que en las encuestas realizadas a los alumnos se manifestaba la conformidad con el curso, mostrando su satisfacción.

Sin embargo, la impresión que esta Procuraduría deduce del Acta de 26 de julio es bastante diferente. Así, en el apartado de Dotación del Centro que se debe cumplimentar sólo en caso de incidencia, se manifiesta por la Técnico de Seguimiento con respecto a los Equipos: *“Adaptarse a las exigencias del programa en cuanto a equipos y herramientas”*; igualmente, en lo relacionado con el Material de Consumo, se redactaba: *“Adecuarse a las exigencias del programa homologado”*. Además, se indicaba que no estaba expuesto el programa del curso en el aula y que tampoco estaba expuesto en el cuadro horario, indicando que debían exponerse ambos papeles para conocimiento de los alumnos.

Por lo tanto, a juicio de esta Institución, se acredita una grave contradicción que debe resolverse a favor del Acta de visita, cuyos hechos constatados tienen una presunción de veracidad, de conformidad con el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, que indica que *“los hechos constatados por funcionarios a los que le reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*.

En este caso, por tanto, se han acreditado en el Acta remitida las aseveraciones que manifiesta el autor de la queja en relación con la carencia de los medios necesarios para la realización del curso que exige el programa y que dificulta la reinserción y readaptación profesional de las personas que acuden a los cursos del Plan FIP. Por tanto, es preciso que por parte de la Administración autonómica se tomen las medidas pertinentes, tanto para garantizar la calidad de los medios materiales a utilizar en los cursos, como para vigilar e inspeccionar el uso adecuado que hacen las academias que, en estas acciones formativa, se encuentran subvencionadas con dinero público.

En conclusión, con la resolución dictada por esta Procuraduría se ha pretendido mejorar la formación y readaptación profesional, cuyo fomento corresponde a los poderes públicos, de conformidad con el art. 40 CE. De esta forma, se conseguirá el pleno empleo que debe ser uno de los principios de la política económica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de acuerdo con el art. 40 de nuestro Estatuto de Autonomía.

En virtud de todo lo expuesto, en dicha resolución se indicó:

“Que el curso de modisto/a llevado a cabo por parte de la Academia XXX no contaba con los equipos y materiales de consumo que exigían los programas homologados por la Administración laboral, de acuerdo con el Acta de visita de 26 de julio de 2004, tal como se denunció en su día por la reclamante.

Que por parte del órgano competente de la Consejería de Economía y Empleo se tomen las medidas pertinentes para evitar hechos como los constatados en el Acta de Visita mencionada y que suponen una merma en la calidad de las acciones formativas del Plan FIP.

Que este hecho se tome en cuenta por parte del órgano competente de la Administración autonómica para la realización de cursos de idéntica o similar categoría del Plan FIP por parte de la Academia XXX”.

Esta resolución fue rechazada por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León en los siguientes términos:

“Primera.- Todos los cursos del Plan de Formación e Inserción Profesional son controlados por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León. El primer control es el de la homologación de la especialidad o especialidades que desea impartir un centro colaborador. Y así, para que un centro resulte homologado debe cumplir con todos los requisitos que establece al efecto la normativa del Plan FIP; entre estos requisitos se encuentran los equipos necesarios para impartir el curso. Se realiza una visita de inspección para determinar su corrección. Con ello podemos indicar, que si un centro tiene homologada una especialidad, es que cumple con todas las condiciones que exige la normativa para impartir el curso. A esto hay que añadir que sólo los centros homologados pueden impartir cursos FIP.

Una vez aprobada la programación, se siguen realizando controles y dentro de éstos se encuentran las visitas de inspección a los centros. La primera visita se realiza al iniciar el curso. El centro colaborador, el año que nos ocupa, era de reciente implantación por lo que no es ilógico pensar que, debido a su inexperiencia podía tener algún fallo, como la propia Administración detecta en su acta de inspección. Y

las visitas que se realizan son, precisamente para detectar los fallos y conminar al centro para que les solucione.

Las deficiencias detectadas son corregidas por el centro colaborador como queda reflejado en el expediente. De otra manera el curso hubiera sido suspendido y no hubiera tenido opción a percibir la subvención correspondiente. No se realiza ningún pago de subvención si el curso no cuenta con el informe favorable al respecto de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo, órgano que tiene asignado el control de la impartición del curso.

Hay que añadir que el centro colaborador incluso incluye maquinaria que no es obligatoria al objeto de dar satisfacción a la petición de la alumna que realiza la queja.

Segunda.- El Servicio Público de Empleo, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Economía y Empleo, toma las medidas pertinentes con el fin de que los cursos del Plan FIP se impartan de acuerdo con la normativa establecida al efecto, e intentando lograr la satisfacción de los alumnos de cara a su inserción profesional. En este curso, los informes de la Gerencia Provincial señalan que los materiales y la dotación del centro es correcta y, por otro lado, consideramos que se ha logrado contar con la satisfacción de todos los alumnos menos uno.

Tercera.- Cualquier hecho que ponga de manifiesto que un curso no se imparte de forma correcta implica la suspensión del mismo, si es el caso, y implica la no percepción de la subvención o el reintegro de ésta (si se ha procedido al pago de anticipo)".

3.6. Otras quejas relativas al ámbito laboral

Por último, cabría hacer una mera referencia a una serie de quejas de las que se ha dado traslado al Defensor del Pueblo, al carecer esta Procuraduría de competencia para pronunciarse sobre las mismas, bien por estar relacionadas con actuaciones del Servicio Público de Empleo estatal (**Q/01/05**, **Q/272/05**, **Q/675/05**, **Q/792/05**, **Q/819/05**, y **Q/1606/05**), bien por estar relacionadas con actuaciones de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (**Q/353/05**).

4. SEGURIDAD SOCIAL

La actuación del Procurador del Común de Castilla y León en materia de Seguridad Social, viene condicionada por el marco competencial establecido en el art. 149.1.17 CE y en el art. 36.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En efecto, el primero de los preceptos establece que el Estado tiene competencias exclusivas en materia de "Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las

Comunidades Autónomas". Con relación a este precepto, el art. 36.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León determina la competencia de esta Comunidad en cuanto a la ejecución de la "gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inersso", correspondiendo, conforme a los Reales Decretos de traspaso de competencias, la gestión de las pensiones en su modalidad no contributiva, correspondiendo el resto a las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

De este modo, como así se ha venido señalando en informes anuales anteriores, en muchos casos, la labor de esta Procuraduría es meramente informativa y de colaboración institucional y de intermediación entre los ciudadanos de la Comunidad de Castilla y León y el Defensor del Pueblo. En concreto, cabe hacer referencia al elevado número de quejas de las que se ha dado traslado al Defensor del Pueblo, al carecer esta Procuraduría de competencia para pronunciarse sobre las mismas, bien por estar relacionadas con actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social (**Q/52/05, Q/53/05, Q/131/05, Q/202/05, Q/332/05, Q/1142/05, Q/1263/05 y Q/1447/05**), bien por referirse a actuaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social (**Q/62/05, Q/121/05, Q/151/05, Q/191/05, Q/289/05, Q/325/05, Q/446/05, Q/465/05, Q/474/05, Q/518/05, Q/619/05, Q/678/05, Q/846/05, Q/908/05, Q/1179/05, Q/1183/05, Q/1252/05, y Q/1547/05**), bien por estar vinculadas a actuaciones del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (**Q/1344/05**).

Dentro de este conjunto de expedientes de los que se dio traslado al Defensor de Pueblo, cabe hacer especial mención a la **Q/967/05**, que estaba relacionado con la pretensión de que se crearan una serie de prestaciones económicas y sociales específicas para los afectados del Síndrome Tóxico que tuvieran reconocida cualquier tipo de incapacidad. En definitiva, se trataba de una materia excluida de la competencia de esta Procuraduría, por referirse a actuaciones propias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. No obstante, esta Institución ya se había pronunciado sobre el problema de la compatibilidad de las prestaciones extraordinarias de síndrome tóxico con las del régimen ordinario de Seguridad Social, concretamente con motivo de la queja **Q/1763/03**, de la que se dio cuenta en el Informe anual del año pasado, y en la que se hizo referencia a la necesidad de modificar la legislación vigente en materia de seguridad social, en el sentido de considerar a los afectados del síndrome tóxico en situación asimilada al alta, para evitar perjuicios y discriminaciones en el periodo de carencia, a los efectos de percibir las prestaciones contributivas. En esta línea, la Orden TAS/4033/2004, de 25 de noviembre, por la que se establece la situación asimilada a la de alta en el Sistema de la Seguridad Social, a efectos de pensiones, de los trabajadores afectados por

PROCURADOR DEL COMÚN

el síndrome del aceite tóxico, ha satisfecho la demanda de los afectados y ha aceptado las propuestas que fueron realizadas desde esta Procuraduría.

Por otro lado, las quejas de las que propiamente ha conocido esta Procuraduría se refieren a las pensiones no contributivas, reguladas en el RD 357/1991, de 15 de marzo, que desarrolla, en la materia específica, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que establece prestaciones no contributivas en el sistema de Seguridad Social; así como a cuestiones relativas a las Prestaciones de Ingresos Mínimos de Inserción Social de la Comunidad de Castilla y León, cuyo Reglamento está aprobado por el Decreto 126/2004, de 30 de diciembre.

En cuanto a las pensiones no contributivas, las quejas han estado relacionadas con la disconformidad mostrada con el cálculo de la cuantía de la pensión de invalidez no contributiva reconocida al reclamante (**Q/1788/04**); con la denegación de una pensión de invalidez no contributiva, por superarse los límites económicos previstos en las Leyes Presupuestarias (**Q/190/05**); y con el resultado de un expediente que obligó al reclamante a reintegrar los importes recibidos en concepto de pensión no contributiva (**Q/207/05**).

Con relación a estas quejas, la actuación de la Administración no ha merecido reproche alguno, puesto que, en efecto, de conformidad con el art. 144 del RDLeg 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el abono de la pensión de invalidez no contributiva exige no sólo un determinado grado de discapacidad, sino también que la unidad económica no supere los límites económicos que las Leyes Presupuestarias establezcan en los ingresos de la unidad familiar. Por otro lado, el art. 16 del RD 357/91, de 15 de marzo, establece la obligación de los perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de comunicar, en el plazo de treinta días, las variaciones que se puedan dar en las circunstancias socio-económicas, permitiéndose así un control por parte de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, para comprobar la veracidad de las manifestaciones realizadas al respecto, y promover, en su caso, el reintegro de las cantidades incorrectamente percibidas.

Las quejas relativas a las Prestaciones de Ingresos Mínimos de Inserción se centran en la denegación de las mismas (**Q/2219/04**, **Q/789/05**, **Q/482/05**, **Q/763/05** y **Q/1047/05**). En este punto, tampoco se ha observado una actuación de la Administración contraria a la legislación vigente, teniendo en cuenta que la Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) regulado por el D 126/2004, de 30 de diciembre "tiene como finalidad prioritaria lograr la integración personal, familiar, social y, en su caso laboral, de los miembros de la unidad familiar beneficiaria, por lo que llevará asociadas actuaciones que serán incluidas en un proyecto individualizado de inserción y se adaptarán a las necesidades y características de dichos miembros" (art. 2). Se trata de una prestación condicionada a la integración del beneficiario en la sociedad, ya que de conformidad con el art. 3.2 de la norma, se dice que "el

IMI es una prestación condicionada al cumplimiento de las obligaciones establecidas en un proyecto individualizado de inserción, que tenga en cuenta las necesidades globales del solicitante y de los miembros de su unidad familiar, así como sus respectivas potencialidades. En la elaboración de los proyectos individualizados se deberá contar con la participación y consentimiento de las personas a quienes se dirijan, a fin de favorecer la eficacia en el logro de los objetivos de inserción, y su formalización se realizará en un documento normalizado en el que las partes intervinientes establecerán las acciones específicas para conseguir dicha inserción en los ámbitos personal, familiar, social y/o laboral.” Para poder percibir esta prestación, se hace preciso, de acuerdo con el art. 8.2 del Reglamento, un proyecto individualizado de inserción: “Para poder solicitar la prestación será, asimismo, requisito imprescindible la existencia de un proyecto individualizado de inserción adaptado a las necesidades y características de los distintos miembros de la unidad familiar, o, en su caso, iniciar de inmediato el proceso para llevarlo a cabo”. De esta forma, la persona beneficiaria debe comprometerse a reinsertarse en la sociedad y participar activamente en la búsqueda de empleo, y cumplir los requisitos que marca la norma, entre los que se encuentra, de acuerdo con el art. 9.2 del Reglamento: c) Cumplir los compromisos pactados en su proyecto individualizado de inserción y realizar conductas concluyentes que demuestren el intento de superar la situación en que se encuentra. d) No rechazar oferta de trabajo, así como mantener la inscripción como demandante de empleo o mejora de empleo por parte de cualquier miembro de la unidad familiar en edad laboral.

Con relación a las peticiones de prestaciones económicas realizadas por personas con escasos recursos económicos, esta Procuraduría debe incidir en el problema que se plantea a algunos ciudadanos de Castilla y León que retornan de un país extranjero. A este respecto, no podemos ignorar que uno de los principios rectores que deben fundamentar la acción social de nuestra Comunidad Autónoma debe ser el retorno de los emigrantes a nuestra tierra así como establecer las ayudas que puedan ser necesarias para este retorno siempre dentro de su voluntariedad. De conformidad con el art. 8 del Estatuto de Autonomía tras reconocer a los ciudadanos de Castilla y León los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución, “los poderes públicos de la Comunidad Autónoma asumen como uno de los principios rectores de su acción política, social y económica el derecho de los castellanos y leoneses a vivir y a trabajar en su propia tierra. A este fin se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes (...)”.

La línea de ayudas a los emigrantes castellanos y leoneses retornados debería centrarse, a juicio de esta Institución, como así se consideró en los expedientes en los que se había planteado esta cuestión (**Q/1006/02** y **Q/1698/03**), no sólo en una ayuda urgente y extraordinaria para paliar los primeros gastos de establecimiento, sino también una ayuda de

naturaleza periódica que mitigue la carencia de recursos económicos, hasta que los retornados puedan acceder a una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, ya que muchos de los interesados emigraron muy jóvenes y no pueden completar el período legalmente exigido en el art. 167 del Texto Refundido de la Seguridad Social, de diez años de residencia desde los 16 años hasta el devengo de la pensión, de los que dos deben ser inmediatamente anteriores a la solicitud de prestación.

Nos complace que estas consideraciones hayan sido aceptadas por la Administración autonómica, con la modificación de la normativa reguladora IMI de nuestra Comunidad Autónoma, a través del Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, que aprobó el nuevo Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, y recogió una serie de novedades para mejorar el contenido de esta prestación. Entre las modificaciones introducidas se encuentra la excepción del límite de los 65 años de edad, para poder amparar a los emigrantes retornados, fundamentalmente de Iberoamérica, tal como lo habíamos recogido, hasta que puedan percibir la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva.

En definitiva, según estos antecedentes normativos, la labor de esta Procuraduría, ante las quejas relacionadas con esta materia, viene a ser la de informar a los reclamantes de las posibilidades de obtener los medios que les permitan subsistir, y, en algunos casos, promover la obtención de esos medios a través de las Instituciones autonómicas y locales, en particular, con la elogiada colaboración de los trabajadores sociales, que con mayor inmediatez pueden conocer las circunstancias de cada caso y las prestaciones que puedan ser reconocidas a los reclamantes en atención a sus circunstancias.

ÁREA H

ÁREA H**AGRICULTURA Y GANADERÍA**

| | |
|---|-----------|
| Expedientes Área | 81 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 10 |
| Expedientes admitidos..... | 40 |
| Expedientes rechazados | 17 |

Escasos son los preceptos que nuestra Carta Magna dedica a la actividad agrícola y ganadera al referirse a ella únicamente en los arts. 130 y 148.1.7. El primero de ellos va dirigido a los poderes públicos a fin de que por éstos se garantice debidamente la modernización y desarrollo de los sectores económicos en orden a la equiparación del nivel de vida de todos los españoles. En el segundo, se faculta a las comunidades autónomas para asumir competencias en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.

El último de los preceptos citados cobra especial importancia en una comunidad autónoma como la de Castilla y León no sólo por la vasta extensión de la misma sino por la importancia tanto cuantitativa como cualitativa que en ella tienen la población rural y el llamado sector primario y que la colocan en el segundo puesto del ranking del país junto a Navarra y tras Extremadura y Castilla-La Mancha. En estos términos, la LO 4/1983, de 25 de febrero, reguladora del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, prevé como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la agricultura y ganadería en su art. 32.7.

Desde la perspectiva normativa es reseñable la aprobación de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León. El sector vitivinícola tiene una gran importancia económica no sólo en el ámbito estatal sino también en el autonómico. La aprobación de esta norma tiene su origen y precedentes en el Reglamento del Consejo de la Unión Europea 1493/99, de 17 de mayo, por el que se establece la Organización Común del Mercado Vitivinícola, y que es de aplicación directa a todos los estados miembros desde 1 de agosto de 2000. La adaptación a la normativa europea ha dado lugar a la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino. Por su parte, la Comunidad

Autónoma de Castilla y León partiendo del respeto a lo que la Disposición Final Segunda de la Ley 24/2003 determina como básico y, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de agricultura así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Comunidad, aprueba la Ley 8/2005, de 10 de junio de la Viña y del Vino de Castilla y León. En ella, y en palabras de la Exposición de Motivos, “se recoge todo lo que se considera digno de ser incluido en una norma con rango legal con el fin de ordenar el importante sector vitivinícola de Castilla y León.” La misma se dicta al amparo del art. 149.1.13 CE y según lo dispuesto en los arts. 32.1.7 y 32 del Estatuto de Autonomía. Al respecto se ha formulado una queja al entender que la norma no otorgaba la debida protección a los vinos de mesa de la Comarca vitivinícola de Medina del Campo. Esta Procuraduría apreció la inexistencia de irregularidad.

Distintos han sido los aspectos que esta Institución ha tenido que supervisar no sólo en la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma, concretamente de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, sino también de los entes locales. En este sentido es reseñable la existencia de quejas contra la actuación de las llamadas Juntas Agropecuarias Locales que, si bien asumen competencias en orden a la gestión de los pastos en los términos previstos en la Ley 1/99, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras, tienen una naturaleza jurídico privada que las excluye de la competencia fiscalizadora de esta Procuraduría. Respecto a la aplicación de la citada Ley 1/99 se han resuelto 7 quejas.

Desde una perspectiva cuantitativa, como en anteriores ocasiones, la acción pública de reordenación de la propiedad a través del correspondiente procedimiento de Concentración Parcelaria ha dado lugar al mayor número de quejas. Concretamente, 22 han sido las quejas presentadas en el año 2005 relativas a procedimientos de concentración parcelaria. A estas habrán de sumarse las relativas a obras vinculadas a dichos procedimientos.

En otro orden de cosas, tres han sido las quejas objeto de examen en el presente año relativas a la gestión del dominio público hidráulico.

Por lo que respecta a la producción agropecuaria, y más concretamente a la sanidad animal, también deben cifrarse en dos las quejas resueltas en el año 2005, apreciándose la inexistencia de irregularidad en una de ellas.

El resto de los quejas han versado sobre distintos aspectos como los relativos ayudas agrícolas y ganaderas o al desarrollo rural. También, como en años anteriores, esta Institución ha llevado a cabo la fiscalización de la actuación de la administración autonómica y local en orden a la debida salvaguarda de la integridad de las personas y los bienes frente a la tenencia

de animales no sólo potencialmente peligrosos sino de aquellos que, teniendo la condición de domésticos y no ostentando tal peligrosidad su pongan una amenaza para las primeras.

1. DESARROLLO RURAL

1.1. Concentración parcelaria

Tal y como se ha señalado, cuantitativamente este sector de la actuación administrativa encomendada a la administración autonómica ha sido el más importante. Veintidós han sido las quejas presentadas en el año 2005.

1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria

El principal motivo de las quejas formuladas a esta Institución es la falta de resolución de los recursos de alzada presentados tanto contra los Acuerdos de Concentración como contra las Bases Definitivas aprobadas. Las resoluciones dictadas a tal efecto por parte de esta Procuraduría han sido aceptadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, quien pone de manifiesto en la mayoría de los casos la problemática derivada no sólo de su falta de personal sino también de la complejidad del procedimiento y del número de recursos presentados. Así los expedientes **Q/1762/04** y **Q/1056/04** relativos al Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla (provincia de León) y de Bogajo, provincia de Salamanca.

La queja **Q/1762/04** fue interpuesta por un propietario de fincas en Vitoria de la Jurisdicción (León), que entendía que el procedimiento de Concentración Parcelaria de la zona Vega de Infanzones-Onzonilla había perjudicado sus intereses al adjudicársele fincas de reemplazo que, a su juicio, estaban en peor ubicación y que no guardaban proporción con las aportadas. Estas alegaciones fueron formuladas mediante escritos de fechas 2 de noviembre de 2001 y 4 de noviembre de 2002 ante la Consejería de Agricultura y Ganadería y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, respectivamente.

Recabada información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ésta informa que el escrito de fecha 2 de noviembre fue conceptualizado como un recurso de alzada contra el Acuerdo sin que a la fecha de remisión de la información (8 de febrero de 2005) hubiera sido resuelto. Asimismo se informó a esta Institución que el escrito de fecha 4 de noviembre fue calificado como alegaciones al Proyecto de Concentración siendo resuelto con la aprobación y publicación del Acuerdo.

Tras el examen de la queja y de la información y de la documentación obrante, se dictó resolución en los siguientes términos:

“Adoptar las actuaciones oportunas para resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, el recurso de alzada presentado frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla (provincia de León), así como todos los recursos presentados frente al mismo que se encuentren aún pendientes de resolución”.

La fundamentación de esta resolución no era otra que la amplia superación del plazo máximo de tres meses para resolver los recursos de alzada previsto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el consiguiente incumplimiento del deber de resolver previsto en el art. 42 del mismo texto legal.

La resolución fue aceptada por la Administración Autonómica, quien puso de manifiesto los siguientes extremos:

«Examinado el tenor literal de la citada Resolución, la Dirección General de Desarrollo Rural acepta la Resolución formal, señalando lo siguiente:

“Se acelerará en cuanto sea posible la tramitación de los recursos interpuestos contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona de Vega de Infanzones-Onzonilla.

En este sentido, se han practicado los reconocimientos periciales de las fincas objeto de recurso y elaborado los informes técnicos pertinentes, igualmente por la Dirección General de Desarrollo Rural se están realizando las propuestas de órdenes resolutorias de los recursos que se remitirán a la Asesoría Jurídica de nuestra Consejería, a fin de que la citada unidad emita el preceptivo informe que permita al Consejero de Agricultura y Ganadería resolverlos mediante la correspondiente Orden, y la notificación se practicará a los interesados en la forma legalmente prescrita.

No obstante, hay que poner en conocimiento de esa Procuraduría la incidencia que ha tenido en el retraso del procedimiento, la ejecución, por el Ministerio de Fomento, de la llamada Autovía de la Plata N-630 de Gijón a Sevilla, y ello en el siguiente sentido:

- El expediente de concentración parcelaria de la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla (León), acordado por Decreto de la Junta de Castilla y León 166/1990, de 6 de septiembre, fusionando las zonas de Vega de Infanzones, Onzonilla y Alija de la Ribera, se desarrolló a continuación según el procedimiento regulado en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria en Castilla y León, llegándose al establecimiento de las Bases Definitivas de la zona, aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 14 de febrero de 1995, siendo publicadas seguidamente en la forma regulada en la Ley 14/1990 antes citada, sin que durante el período en

que estuvieron expuestas se registrara reclamación alguna en relación con la incidencia que sobre dichas Bases y las actuaciones posteriores pudiera tener la ejecución por el Ministerio de Fomento de la llamada Autovía de la Plata N-630 de Gijón a Sevilla, en su recorrido por la zona de concentración de referencia y sin que ni por parte del Ministerio ni por los agricultores afectados por las expropiaciones a realizar con motivo de la construcción de la autovía citada se formulara observación alguna al respecto.

En consecuencia, en las citadas Bases no se contempló referencia alguna a la citada Autovía, y el expediente prosiguió hasta llegarse el 4 de septiembre de 2001, a la aprobación del Acuerdo de concentración de la zona, recogiendo las nuevas fincas adjudicadas en equivalencia de las parcelas aportadas, incluyendo las que, más adelante, habrían de ser objeto de expropiación por el Ministerio de Fomento.

Es con posterioridad al Acuerdo, tras su publicación y sin haber alcanzado aún firmeza por no haberse resuelto los recursos contra él expuestos, cuando el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, responsable de los trabajos de concentración de la zona tiene conocimiento del procedimiento expropiatorio incoado en la zona y del trazado definitivo de la autovía, por lo que procede a dar efecto en el expediente de concentración a estas circunstancias, lo que obliga a retroceder en el procedimiento, modificando las Bases Definitivas, en el sentido de excluir de la concentración los terrenos comprendidos en la franja expropiada, dándolos de baja en las aportaciones reconocidas en las citadas Bases a sus respectivos propietarios. Y, consecuentemente, proceder simultáneamente a modificar el Acuerdo, ajustando las nuevas fincas del anterior a las reducciones efectuadas y reflejadas en el terreno excluido, la franja ocupada por la autovía.

- Evidentemente, tal procedimiento ha sido posible al no haberse alcanzado la firmeza del Acuerdo de concentración referida, ya que de lo contrario la expropiación, como acción sobrevenida con posterioridad al proceso de concentración, había de haberse efectuado necesariamente sobre la nueva estructura con la propiedad resultante de dicho proceso, es decir sobre las nuevas fincas de reemplazo.

En definitiva, y a costa de realizar un costoso trabajo añadido sobre el del proceso ordinario que ha supuesto, además, un retraso en la culminación del procedimiento y en la línea de evitar a los participantes en la concentración perjuicios derivados de

causas a ellos ajenas, se ha conseguido que las expropiaciones hayan incidido sobre las parcelas anteriores a la concentración y no sobre las nuevas fincas”».

Por su parte el expediente **Q/1056/04** tiene un contenido semejante. Se inicia el procedimiento como consecuencia de la queja formulada por dos propietarios de fincas en la zona de Concentración Parcelaria de Bogajo (Salamanca). Según manifestaciones de los autores de la queja, las propiedades de los mismos habían sido infravaloradas en el procedimiento de concentración parcelaria en cuestión. Asimismo, se ponía de manifiesto que los propietarios indicados solicitaron en su momento, al amparo de lo dispuesto el art. 29 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, la exclusión de varias fincas, solicitud que fue denegada.

Fue solicitada información a la Consejería de Agricultura y Ganadería sobre los siguientes aspectos: Fecha en la que tuvo lugar el Acuerdo de Concentración Parcelaria y estado de ejecución del mismo; número de fincas y clase de las mismas, según productividad y cultivo, con inclusión del valor relativo del total de fincas aportadas; número de fincas y clase de las mismas, según productividad y cultivo, atribuidas a los antes citados por el Acuerdo de Concentración correspondiente incluyendo el valor relativo del total de fincas atribuidas; en su caso, compensaciones que hubiera sido necesario llevar a cabo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 38 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León; y, por último, solicitudes de exclusión de fincas presentadas, al amparo de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, momento procedimental en el que fueron presentadas, resolución de las mismas y fundamento de la decisión adoptada al respecto.

Recibida la información por parte de la Consejería, ésta no fue considerada suficiente debiendo ampliarse en el aspecto atinente a las solicitudes de exclusión de fincas.

Una vez más el órgano autonómico remitió la pertinente información en la que se hacía constar que los escritos presentados por los autores de la queja habían sido calificados como recursos frente a las Bases Definitivas y que, al igual que los presentados por el resto de los propietarios de la zona, estaban siendo objeto de estudio, hallándose en trámite de elaboración por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca los informes técnicos pertinentes. Asimismo se informaba que la Dirección General de Desarrollo Rural procedería a elaborar las propuestas de órdenes resolutorias de los recursos que remitiría a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a fin de que la citada unidad emitiese el preceptivo informe que permitiera al Consejero de Agricultura y Ganadería resolverlos mediante la correspondiente Orden, cuya notificación se practicaría a los interesados en la forma legalmente establecida.

PROCURADOR DEL COMÚN

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común se formuló la siguiente resolución:

“Resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, los recursos de alzada presentados, en el mes de agosto de 2004, frente a las Bases Definitivas aprobadas, con fecha 11 de junio de 2004, por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería para la zona de concentración parcelaria de Bogajo, provincia de Salamanca”.

Esta resolución cuyo fundamento, como en el caso anterior, se encontraba en el incumplimiento por parte de la administración de la obligación de resolver (arts. 42 y 115 de la Ley 30/92) fue aceptada sin ningún tipo de reparo por parte de la citada Consejería.

En estrecha conexión con lo señalado anteriormente debe aludirse a la queja **Q/1057/05** que provenía de otra anterior (**Q/609/04**). El autor de la misma ponía de manifiesto que pese a que en el año 2004 la Consejería de Agricultura y Ganadería había aceptado una Resolución de esta Institución en la que era requerida a fin de resolver el recurso interpuesto contra las Bases Definitivas de la Concentración Parcelaria de la zona de La Ercina-San Bartolomé de Rueda, provincia de León, en la fecha de presentación de la queja (3 de junio de 2005) ésta no había resuelto los recursos interpuestos en septiembre del año 2003. Tras la tramitación del expediente y antes de la emisión de la correspondiente resolución, la Consejería procedió a resolver el recurso inadmitiéndolo por extemporáneo al haber expirado el plazo el día 10 de septiembre del año 2003 y haber sido éstos interpuestos los días 15 y 19 del mismo mes. Esta Procuraduría, sin perjuicio de comunicar la inexistencia de irregularidad en orden a la inadmisibilidad de los recursos, puso de manifiesto a la Consejería de Agricultura y Ganadería la obligatoriedad del cumplimiento de los plazos y el carácter excesivo del transcurrido para resolver la impugnación.

Por su parte, ha sido apreciada la inexistencia de irregularidad en la queja **Q/1903/04** referida a una solicitud de disolución de copropiedad presentada ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería en relación con el procedimiento de concentración parcelaria que se está llevando a cabo en la localidad de Segoviela de la Sierra (provincia de Soria).

Otro asunto que los ciudadanos someten a esta Institución es el relativo a cuestiones entre particulares. Surgen en aquellos supuestos en los que los interesados entienden que fincas que son de su propiedad son atribuidas en el procedimiento a otras personas. El origen de la cuestión suele ser el procedimiento de investigación de la propiedad que se conceptúa como una fase previa y necesaria para determinar las Bases de la concentración parcelaria.

Estas Bases son los datos referidos a las parcelas aportadas y declaradas por los propietarios de las mismas y demás titulares de derechos. Así se señala en el art. 32.1 de la Ley 14/1990: “publicado el Decreto de Concentración, la Dirección General de Desarrollo Rural realizará los trabajos e investigaciones necesarios para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar”. Esta fase se realiza a partir de los datos que declaran los propietarios y demás titulares de derechos, conforme al art. 32.2 de la norma citada, 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 fase de investigación de la propiedad que prevé la norma autonómica tiene su origen inmediato en el art. 190 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y aunque tiene un carácter preliminar la participación de los propietarios de fincas a concentrar tanto a través de las Juntas Locales como de los Grupos de Trabajo es esencial. La norma prevé la posible 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 de la Ley 14/90), en la encuesta prevista en el art. 26 a fin de que los interesados puedan formular las observaciones escritas o verbales pertinentes, en la fase de presentación de títulos del art. 32 que tiene carácter obligatorio, 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. Sin embargo, dado lo prolijo del procedimiento y la dificultad en muchos supuestos de probar la titularidad dominical, las Bases contienen, a juicio de los particulares, errores en este aspecto. A pesar de que estos supuestos han de ser resueltos en la vía judicial ordinaria al conceptuarlos el art. 63 de la Ley de Concentración Parcelaria una cuestión *inter partes*. Es por ello por lo que no puede apreciarse irregularidad administrativa. Así se entendió en los expedientes **Q/127/05** y **372/05**.

1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria

También tienen carácter recurrente las quejas relativas a la disconformidad con las fincas de reemplazo atribuidas en el marco de un procedimiento de concentración parcelaria. Tras la petición de información, en las tres formuladas este año (**Q/1925/04**, **Q/2093/04** y **Q/2267/04**) se observa que no hay irregularidad en la atribución de fincas.

Asimismo se observa la inexistencia de irregularidad en la queja **Q/1140/04**, referida a la disconformidad de su autor con la clasificación llevada a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería de las parcelas de viñedo, realizada con la finalidad de proceder a la nueva concentración parcelaria de la zona de Payuelos (demarcación 9), provincia de León, y, en concreto, de las existentes en el término municipal de San Miguel de Montañán.

1.1.3. 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. La realización de estas obras en ocasiones genera daños en las propiedades particulares que, desde una perspectiva jurídica, deben encauzarse a través de los trámites de la responsabilidad patrimonial. Cinco han sido las quejas resueltas en 2005 en esta materia de las que dos han dado lugar a sendas resoluciones por parte de la Procuraduría.

La queja **Q/1266/03** se interpone por su autor como consecuencia de los presuntos daños sufridos en su vivienda como consecuencia de la ejecución de obras de encauzamiento de aguas pluviales en la localidad de Bercianos de Vidriales (Zamora). Recabada la pertinente información tanto al Ayuntamiento como a la Administración de la Comunidad Autónoma, a la vista de la misma, era necesario determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento y por la Consejería de Agricultura y Ganadería al ser ésta el órgano competente en materia de Concentración Parcelaria. A tal fin debía analizarse, en primer lugar, el régimen jurídico aplicable a las obras de concentración parcelaria, para, con posterioridad, hacer referencia a la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y a su posible aplicación al supuesto planteado en la queja.

Las obras de concentración parcelaria se encuentran reguladas en Castilla y León en el Título V de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León, que lleva por rúbrica "Obras y Mejoras". Los Capítulos VI y VII del citado Título regulan la entrega y conservación de las obras. En concreto, el art. 87 dispone que "el Acuerdo de la Dirección General de entregar unas obras de ejecución obligatoria conforme al art. 77, construidas por dicho órgano e incluidas en sus planes, constituye un acto administrativo recurrible por las personas o entidades que deban hacerse cargo de ella, en el caso de que la obra no se ajustare a los proyectos correspondientes o no se entregare a quien corresponda". Asimismo se dispone que el acuerdo de la Dirección General, será inmediatamente ejecutivo y dará lugar al nacimiento de todas las obligaciones dimanantes de la entrega.

Por su parte, los arts. 88 y 89 establecen la posibilidad de que se suscriban Convenios con las Entidades y Corporaciones que reciban las obras citadas con el fin de cooperar a la adecuada conservación de las mismas, así como la obligación de aquéllas de comprometerse

formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para su conservación. En consecuencia, las obras de interés general vinculadas a los procesos de concentración parcelaria, a la vista de las normas citadas, son ejecutadas por la administración autonómica, pero una vez entregadas, generalmente a las corporaciones locales o a las comunidades de regantes, corresponden a éstas las actuaciones precisas para su adecuada conservación. Llegados a este punto, esta Procuraduría llegó a la conclusión de la competencia del Ayuntamiento de Bercianos de Vidriales (Zamora) en orden a la conservación de las obras ejecutadas por la Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a la existencia de una eventual responsabilidad patrimonial por parte de la Corporación, esta Institución procedió a hacer un examen somero de tal figura jurídica entendiendo que concurrían todos y cada uno de los requisitos que podrían dar lugar al inicio de un expediente de tal naturaleza en los términos previstos en los arts. 139 y ss de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el RD 429/93, de 26 de marzo, regulador del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Por todo ello se apreció la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, si bien se formuló resolución al Ayuntamiento en los siguientes términos:

“Primero.- Garantizar la adecuada conservación de las obras de encauzamiento de las aguas pluviales que afectan a la vivienda (...) de la localidad de Bercianos de Vidriales, llevando a cabo para ello la reposición del malecón junto a la finca número 840 de ese término municipal y el destape de las canaletas que discurren junto a la vivienda, con la finalidad de que la mayoría de las aguas pluviales circulen hacia el desagüe y el resto hacia el sumidero del casco urbano.

Segundo.- Iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido a determinar la indemnizabilidad de los daños económicos presuntamente causados en la vivienda antes citada como consecuencia de la inadecuada conservación de las obras citadas”.

Esta resolución fue aceptada en su primer extremo por el Ayuntamiento, quien rechazó el segundo de ellos al entender que ninguna responsabilidad le incumbía.

Por su parte el expediente **Q/584/05** (continuación de la Q/1315/02) se inició como consecuencia de una reclamación de responsabilidad patrimonial por parte del perjudicado al sufrir daños con motivo de la ejecución de las obras de la “Red de riego de la zona de concentración parcelaria de Villaverde de la Abadía-Dehesas (León)”. En la queja de referencia

(Q/1315/02) se había requerido a la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería a fin de que resolviera el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado con la solicitud del reclamante. Esta resolución fue aceptada en fecha 23 de junio de 2004. Sin embargo, a la fecha de presentación de la queja del año 2005 (6 de abril de 2005) tal resolución no había recaído. Solicitada la información oportuna, se instó de nuevo a la Consejería de Agricultura y Ganadería para que *“resolviera en el plazo de tiempo más breve posible tal procedimiento, reconociendo al reclamante el derecho a ser indemnizado en la cantidad económica en la que se evalúe el daño consistente en la imposibilidad de riego de la finca”*. Pese a ello, tal Resolución no fue aceptada por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería quien informó de la actual tramitación del procedimiento, encontrándose en la fase de emisión del preceptivo informe por parte del Consejo Consultivo de Castilla y León. Asimismo manifestó que la tramitación en la actual fase procedimental no podía ser agilizada al no existir ningún tipo de dependencia entre la Consejería de Agricultura y Ganadería y el Consejo Consultivo. Por otra parte, el órgano autonómico basó a su vez el rechazo en la necesidad de esperar a la finalización de la tramitación correspondiente y a la adopción de la oportuna resolución que pusiera fin al mismo para permitir que el instructor, los órganos informantes y la autoridad que debiera resolver, pudiesen desarrollar su labor con total independencia.

En otro sentido, esta Institución observó la inexistencia de irregularidad, tras la recepción de la información oportuna, en los expedientes **Q/124/05** y **Q/147/05** que se referían a la disconformidad de propietarios de fincas de la zona de concentración parcelaria de El Milano, provincia de Salamanca, con el camino proyectado en el Acuerdo de la citada zona, por perjudicar aquél sus intereses. Asimismo se observó la inexistencia de irregularidad por parte de la Administración Autonómica en el expediente de queja **Q/155/05**. Ésta se refería a la disconformidad con la exclusión de determinadas fincas de la zona de concentración parcelaria de Gradefes (provincia de León) y a la ausencia de riego de las mismas. Recabada la información pertinente tanto de la Consejería de Agricultura y Ganadería como de la Comunidad de Regantes del Canal de “Los Siete”, ambas Administraciones proporcionaron información, si bien la de la Comunidad de Regantes poco o nada tenía que ver con la solicitada. La proporcionada por la Consejería fue determinante a la hora de apreciar la inexistencia de irregularidad en su actuación. Respecto de la actuación de la Comunidad de Regantes, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo dada su naturaleza jurídica de Corporación de Derecho Público dependiente de la Confederación Hidrográfica del Duero y vinculada, por consiguiente, al Ministerio de Medio Ambiente.

1.2. Gestión del dominio público hidráulico

La normativa y jurisprudencia comunitarias hacen que se conceptúe la actividad agraria y, más concretamente, la explotación agrícola desde una perspectiva global, es decir,

como un todo. En consecuencia a la propiedad fundiaria deben unírsele derechos accesorios como es el de riego que si bien doctrinalmente no ha sido considerado como un elemento de la explotación, sí debe ser considerado como un derecho accesorio de los fundos rústicos. Es por ello que la gestión del dominio público hidráulico resulta uno de los elementos destacables, si bien sólo tangencialmente puede ser examinada la actuación de la administración por parte de esta Procuraduría dado 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, como se ha señalado con anterioridad, tienen naturaleza jurídica de Corporaciones de Derecho Público dependientes del Ministerio de Medio Ambiente y cuya actividad debe ser fiscalizada, en consecuencia, por el Defensor del Pueblo.

Fuera de estos dos casos y sin perjuicio de las facultades de mediación conferidas a la Institución, esta Procuraduría ha tramitado y resuelto tres quejas en el presente año (**Q/107/05**, **Q/1405/04** y **1089/05**). La primera de ellas concluyó con el archivo por inexistencia de irregularidad. El origen de la queja era la disconformidad del autor de la misma con la exclusión de sus fincas de la zona regable de la Comunidad de Regantes de Padurca, exigiendo a la Administración Autonómica ser incluido en la citada zona regable y beneficiado por las obras que ésta última estaba llevando a cabo. Sin perjuicio de la falta de competencia tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León como de este Defensor Autonómico en orden a la inclusión del autor de la queja en la Comunidad de Regantes, dada la naturaleza jurídica de ésta ya señalada, lo cierto es que de la información proporcionada a esta Institución resultaba que la exclusión se produjo por propia voluntad de los interesados. En consecuencia, se procedió al archivo de la queja.

En el expediente **Q/1405/04**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, por la que se denegó la autorización solicitada para la ocupación de terrenos en la vía pecuaria Cañada de las Animas, en el término municipal de Íscar (provincia de Segovia), con destino a la instalación de una tubería subterránea. Una vez más el núcleo de la cuestión era el incumplimiento por parte de la administración de su obligación de resolver.

El autor de la queja ponía de manifiesto que siempre se había permitido extender tuberías por la vía Pecuaria Cañada de las Animas en la provincia de Segovia, y que el actual Alcalde de la localidad les negaba tal posibilidad si no contaban con las autorizaciones oportunas. Contra la denegación de tal autorización se había interpuesto recurso de alzada, que no había sido resuelto en tiempo y forma.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, fue solicitada información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla.

En atención a la petición de información se remitió por la Administración autonómica informe en el cual se hacía constar la Resolución de 17 de febrero de 2005 de la Dirección General del Medio Natural por la que se resolvió el recurso de alzada interpuesto por el autor de la queja en fecha 18 de mayo de 2000 así como los pertinentes informes del Ayuntamiento y de la Comunidad de Villa y Tierra de Íscar.

A la vista de lo informado resultó procedente señalar que en la citada resolución se argumentaba la denegación de la ocupación solicitada por el interesado en el gravamen que para el futuro supondría la instalación y mantenimiento de la citada tubería tanto si ésta era instalada de modo superficial como si lo era de modo subterráneo. El fundamento de tal denegación no sólo era de índole técnica (dado que debería cruzar un camino forestal afirmado en zahorras artificiales con el consiguiente deterioro del mismo) sino que también tenía su base en informes procedentes de otras administraciones, como el Ayuntamiento de Íscar. Asimismo se ponía de manifiesto la denegación de varias solicitudes de contenido semejante en virtud, además, de las dificultades que para el tránsito necesario para las labores de extinción de incendios podría suponer la instalación de la citada tubería. En consecuencia la Comunidad Autónoma no hizo sino cumplir los fines que le confiere el art. 3 de la Ley 3/95, de Vías Pecuarias, en orden a garantizar la integridad de las mismas así como el uso pecuario de éstas y otros tales como el ganadero y el forestal, denegando la ocupación en los términos previstos en el art. 14 del citado texto legal.

Si bien por lo que respecta al fondo del asunto no era apreciable irregularidad alguna en la citada denegación de ocupación mediante la constitución de la solicitada servidumbre demanial, lo cierto es que no puede decirse lo mismo respecto del plazo de resolución del recurso de alzada interpuesto por el autor de la queja. Y fue por ello por lo que se dictó Resolución en la que requería a la Consejería para llevar 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.

Es en este epígrafe donde debe asimismo encuadrarse la queja **Q/1089/05**. Esta versaba sobre las presuntas deficiencias del paso de agua que atraviesa, mediante un tubo soterrado, el Camino de Valderrueda de Centenera de Andaluz (Soria).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna y solicitada información al Ayuntamiento de, éste remitió informe en el que hacía constar que el organismo que llevó a cabo la construcción de la conducción de aguas a que se hacía referencia era el propio Ayuntamiento y que éste tuvo conocimiento del estado en que se encontraba el citado paso de agua, a través de un escrito remitido al mismo por el reclamante no habiendo recibido la Corporación ninguna otra queja al respecto.

Igualmente, puso en conocimiento de esta Institución que tradicionalmente eran los propietarios de las fincas que riegan con esas aguas quienes se ocupaban de la limpieza del paso del agua, conscientes de que el Ayuntamiento tiene muy limitados los recursos económicos -el presupuesto de 2004 era de 34.000 €-, y la población -28 habitantes censados-. Señalaba el informe que esa era la razón por la que los vecinos que habitualmente viven en el pueblo eran los encargados de llevar a cabo tareas como las anteriormente descritas, ya que de otra manera, y con los ingresos del Ayuntamiento, sería imposible mantener los servicios mínimos del municipio.

A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría puso de manifiesto al ente local que, aunque es plenamente consciente de las dificultades presupuestarias con las que deben enfrentarse muchos ayuntamientos pequeños, no pueden obviarse las competencias que el Ordenamiento jurídico les atribuye.

Una de estas competencias es la relativa a la adecuada conservación de sus bienes de dominio público, entre los cuales se hallan los caminos de uso público.

Por su parte, el art. 74 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, dispone que son bienes de uso público local los caminos cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local. Esta previsión se reitera en el art. 3 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Poniendo en relación los preceptos señalados y el art. 344 CC con el supuesto planteado en la queja, pudo concluirse que correspondía al Ayuntamiento, y no a los vecinos, siempre dentro de sus disponibilidades presupuestarias, la adecuada conservación del Camino de Valderrueda de ese término municipal. El camino, según se desprendía de la queja planteada, parecía encontrarse en deficiente estado de conservación como consecuencia de la situación de la conducción de agua que lo atravesaba y que fue construida, en su día, por esa Corporación local.

Fue por ello por lo que esta Procuraduría dictó Resolución formal en la que se instaba al Ayuntamiento a que dentro de las disponibilidades presupuestarias del mismo y si los vecinos de ese municipio no lo hicieran, adoptase las medidas necesarias para garantizar un adecuado estado de conservación del Camino de Valderrueda, reparando para ello, si fuera necesario, la conducción de agua que atraviesa el mismo y que fue construida, en su día, por la Entidad local. Esta Resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**2.1. Sanidad animal**

La aplicación de la Ley 6/94, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, ha dado lugar a dos quejas (**Q/425/05 y Q/1067/05**). Ambas tenían como origen sendos procedimientos sancionadores en materia de sanidad animal, si bien han corrido desigual fortuna.

En el primero de los supuestos, la queja fue formulada por un interesado quien ponía de manifiesto su malestar por la falta de control del ganado que pastaba en fincas ajenas, del término municipal de Villamanín (León), sin que las denuncias presentadas ante la Guardia Civil y ante el propio Servicio Territorial citado hubieran tenido efecto disuasorio en relación con la conducta indicada.

De la información solicitada y proporcionada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León resultó la existencia de diversas denuncias formuladas por la Guardia Civil por los motivos citados (cuatro en dos años) contra el mismo ganadero, a quien además le fue incoado otro procedimiento sancionador al observar agentes de la Benemérita de Astorga el cadáver de una oveja al lado de su majada sin haber sido tratado en los lugares y con los medios previstos al efecto.

A la vista de lo informado, quedó acreditado en la investigación llevada a cabo por esta Institución que las denuncias presentadas hasta la fecha de la resolución por las infracciones administrativas en materia de sanidad animal estaban siendo tramitadas adecuadamente, sin que pudiera afirmarse, en ningún caso, la existencia de una inactividad ante tales denuncias por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León. Todas las denuncias dieron lugar a los correspondientes expedientes sancionadores, siendo todos ellos resueltos con la imposición de una sanción por la comisión de la infracción consistente en la falta de vigilancia y control sobre animales vivos, tipificada en el art. 55.2 de la Ley 6/1994, de 9 de mayo, de Sanidad Animal.

En las dos primeras resoluciones la infracción administrativa cometida se consideró grave y la sanción pecuniaria impuesta en cada una de ellas fue de 601,02 €. Por su parte, en las dos últimas la conducta infractora se calificó de leve y la multa económica fue, respectivamente, de 300 €.

Por otro lado, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León informó que la última de las denuncias presentadas en relación con un presunto tratamiento inadecuado de un cadáver de un animal sería también adecuadamente tramitada cuando le correspondiese por su registro de entrada.

Ahora bien, procede indicar que, a juicio de esta Procuraduría, en las dos últimas resoluciones sancionadoras adoptadas no se tuvo en cuenta debidamente la circunstancia de la reincidencia en la comisión de la conducta infractora por la que venía siendo sancionado el ganadero. En este sentido, no debe olvidarse que uno de los objetivos del ejercicio de la potestad sancionadora de las administraciones públicas es reprimir adecuadamente las acciones contrarias al Ordenamiento jurídico-administrativo con la finalidad de evitar su reiteración. Tal finalidad no estaba siendo conseguida en los procedimientos de referencia. Las normas de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, recogen entre los principios de la potestad y del procedimiento sancionador el de proporcionalidad de las sanciones administrativas, y dentro del mismo, en concreto, la graduación de tales sanciones. Se recoge expresamente este principio en el art. 131, cuyo apartado tercero identifica, sin ánimo exhaustivo, los criterios que deben ser considerados en la graduación de las sanciones, tanto en su determinación normativa como en su imposición por la administración pública. Entre tales criterios, se incluye el de la reincidencia, definida como la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Poniendo en relación lo hasta aquí señalado con la cuestión planteada en la queja, cabe señalar, en primer lugar, que la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, establece en su art. 55 el listado de conductas infractoras en este sector material. Entre tales conductas se incluye, en su número 2, la ausencia de vigilancia y control sobre los animales, infracción por la que había sido sancionado el autor hasta en cuatro ocasiones. La tipificación de la acción señalada se reitera en el art. 179.1.4.2 del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal.

El art. 54 de la citada Ley describe los criterios que deben ser tenidos en cuenta en el momento de calificar la infracción de que se trate como leve, grave o muy grave, incluyendo entre tales criterios la reincidencia.

La colaboración reglamentaria en este ámbito, se realiza, a los efectos de calificar las infracciones, en el art. 179 del precitado Decreto. En concreto, en el punto 2.3 del citado precepto, se señala que las acciones u omisiones contempladas en los apartados 1.3 y 1.4. del mismo artículo (entre las cuales se encuentra, como hemos visto, la falta de vigilancia y control sobre los animales) son infracciones graves cuando el infractor hubiera sido sancionado por resolución firme debido a la misma falta al menos una vez en el año anterior al inicio del expediente sancionador.

Esta previsión no fue aplicada en las resoluciones sancionadoras adoptadas con fechas 20 de septiembre de 2004 y 18 de enero de 2005, en las cuales la infracción cometida fue calificada como leve, cuando en el año anterior había sido sancionado en dos ocasiones por la misma falta. En consecuencia, aunque el daño cometido o el riesgo fuera menor en el caso

de las dos últimas infracciones cometidas, la aplicación del precepto citado exigía que las mismas hubieran sido calificadas como graves y no como leves, como de hecho ocurrió.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, la irregularidad detectada no era de entidad suficiente como para calificar tales resoluciones punitivas como nulas de pleno derecho ni para motivar el inicio de alguno de los procedimientos revisores de los actos administrativos previstos en el Ordenamiento jurídico. Fue por este motivo por el que en la Resolución formulada se requirió a la Consejería de Agricultura y Ganadería para que en el supuesto de que se formularan nuevas denuncias en relación con la falta de control y vigilancia de los animales cuya titularidad correspondiese al autor, se considerase adecuadamente la circunstancia de la reincidencia en la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 266/1988, de 17 de diciembre. Dicha resolución fue aceptada por el órgano autonómico.

La queja **Q/1067/05** fue archivada tras apreciar la inexistencia de irregularidad al tratarse de un procedimiento sancionador en el que los hechos que habían dado lugar al mismo habían sido asumidos por el propio infractor y en el que no quedó acreditada, tras recibir la oportuna información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, la vulneración de principio sancionador alguno. Es más, en el presente procedimiento el organismo autonómico, apreciando las circunstancias concurrentes al caso, había impuesto una sanción inferior a la que pudiera haber correspondido de no haber empleado el principio general *in dubio pro reo*.

2.2. Ordenación de recursos agropecuarios locales

La gestión de los pastos es otra de las problemáticas que han dado origen a un mayor número de quejas en el presente año dada la complejidad de la Ley 1/99, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y su Reglamento regulador (Decreto 307/1999, de 9 de diciembre). La dificultad también proviene de la existencia de órganos, como son las Juntas Agropecuarias Locales, cuya naturaleza jurídica da lugar a ciertos equívocos en los agricultores y ganaderos.

Siete de las quejas presentadas ante esta Institución dieron lugar a las pertinentes Resoluciones. Concretamente, las referenciadas con los números **Q/1267/04**, **Q/1268/04**, **Q/1269/04** y **Q/1334/04** se referían a la disconformidad de sus autores con las Resoluciones adoptadas por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia sobre exclusión del régimen de ordenación común de pastos en el término municipal de La Pernía, provincia de Palencia. Los interesados manifestaban, asimismo, el incumplimiento por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de la obligación legal de resolver

PROCURADOR DEL COMÚN

citando, además de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, una serie de normas legales que consideraban aplicables al procedimiento.

Solicitada información, se remitió por la Consejería de Agricultura y Ganadería informe en el cual se hacían constar, entre otros, los siguientes extremos en relación con la cuestión:

“(...) Ni en el art. 35, ni en ningún otro precepto del Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales, ni en 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 se fija el plazo máximo en el que se debe notificar la resolución expresa del procedimiento de exclusión de fincas del régimen de ordenación común de pastos. El art. 35 únicamente determina el plazo que tiene la Junta Agropecuaria Local para remitir al Servicio Territorial la solicitud y el informe (diez días) y el plazo que tiene el Jefe del Servicio Territorial para dictar la resolución una vez recibida la solicitud y a la vista del informe (un mes).

En consecuencia, se debe aplicar lo dispuesto en el art. 42.3 de la Ley 30/1992 (en la redacción dada por la Ley 4/1999), según el cual, cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo se cuenta, en los procedimientos iniciados a instancia de parte, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Aún contando como fecha inicial la de presentación de la solicitud en el Registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, en ninguno de los cuatro expedientes ha transcurrido el plazo máximo de tres meses para notificar la resolución expresa. Así queda acreditado en los expedientes en la manera que se ha expuesto en el punto anterior.

En cuanto a los motivos de la denegación de exclusión del régimen de ordenación común de pastos o de demorar la decisión a adoptar respecto a determinadas fincas incluidas en las solicitudes, hay que señalar lo siguiente:

- Las solicitudes de exclusión se amparan en el supuesto del art. 21.3.b) de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, que hace referencia a las praderas naturales y artificiales, ya sean de carácter permanente o temporales. Los solicitantes alegan en sus instancias que todos los terrenos cuya exclusión solicitan son praderas y prados naturales.*
- Ni en la Ley 1/1999, de 4 de febrero, ni en su Reglamento de desarrollo (aprobado por Decreto 307/1999, de 7 de diciembre), se definen las praderas naturales y las artificiales.*

En consecuencia, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia, con el fin de garantizar la objetividad de las resoluciones ha optado por acudir a los datos que constan en el catastro, que es un instrumento técnico y público en el que se clasifican los cultivos de las fincas rústicas, de manera que en los expedientes objeto de informe sólo se han excluido aquellas fincas cuyo cultivo está clasificado como prados o praderas (...)."

A la vista de lo informado, se procedió a analizar la corrección jurídica de las resoluciones de exclusión del régimen de ordenación común de pastos, partiendo de la posible existencia de una estimación presunta de las solicitudes con anterioridad a la resolución expresa de las mismas. Para ello hubo de acudirse al art. 43.2 de la Ley 30/1992, según el cual pueden entenderse estimadas por silencio administrativo las solicitudes de los ciudadanos en todos los casos, una vez superado el plazo máximo establecido para la resolución expresa del correspondiente procedimiento sin que ésta haya tenido lugar, salvo cuando una norma con rango de Ley o una norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. El precepto establece como salvedades los casos en que las solicitudes supongan ejercicio del derecho de petición y aquéllas cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

El apartado tercero del art. 43 de la Ley citada, dispone que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, tal y como ratifica distinta Jurisprudencia del Tribunal Supremo que fue citada en la Resolución.

Asimismo fue mencionada la doctrina del Tribunal Supremo que perfila los requisitos que deben ser cumplidos para que pueda entenderse que se produce la estimación presunta de una solicitud, a saber:

- a) que el acto sea real y posible,
- b) que la petición fuera y estuviera completa,
- c) que no existan vicios de procedimiento imputables al administrado,
- d) que hubiera transcurrido el plazo legalmente establecido para la producción del silencio administrativo sin que hubiera tenido lugar, dentro del mismo, la notificación del acuerdo expreso.

Analizada la concurrencia de los citados elementos en los procedimientos administrativos que dieron lugar a la queja, esta Institución llegó a las siguientes conclusiones:

- Que las solicitudes de exclusión de fincas presentadas era real y posible, puesto que la misma se encontraba prevista expresamente tanto en el art. 21 de la Ley 1/1999, de 4 de

PROCURADOR DEL COMÚN

febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras, como en los arts. 34 y 35 del Decreto 307/1999, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales.

- Que las peticiones formuladas podían considerarse como completas dado que en las mismas constaban, como exige el art. 35 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, los datos que permitían identificar las fincas objeto de exclusión de pastos, linderos, superficie y el motivo de la exclusión. Así mismo, las solicitudes en cuestión fueron completadas, con posterioridad a su presentación, con el informe emitido por la Comisión de Pastos de la Junta Agropecuaria Local de San Juan de Redondo.

- Que no concurría ningún tipo de vicio procedimental que pudiera oponerse por la Administración autonómica para alegar la ausencia de producción de la exclusión pedida por silencio positivo.

Las mayores dudas que se le plantearon a esta Procuraduría fueron acerca de la presencia del cuarto requisito señalado (superación del plazo temporal previsto para la resolución expresa de las solicitudes).

Para identificar el citado plazo, la Administración autonómica acudió al plazo temporal de tres meses previsto, con carácter general, en el art. 42.3 de la Ley 30/92 para los supuestos en los cuales no existe una previsión específica al respecto.

Sin embargo, esta Procuraduría consideró que sí existía esa previsión específica en el apartado 4 del art. 35 del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, al señalar que: "El jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, recibida la solicitud, y a la vista del informe, dictará resolución motivada en el plazo de un mes." Fue por ello por lo que concluyó que el citado precepto establecía que el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente disponía del plazo de un mes para resolver expresamente, una vez presentada ante el mismo la solicitud de exclusión junto con el informe de la Comisión de Pastos de la Junta Agropecuaria Local.

Examinadas las circunstancias concurrentes en las quejas de referencia y la documentación obrante en esta Procuraduría resultó que cuando fueron resueltas expresamente las solicitudes había transcurrido el referido plazo de un mes.

Por tanto, habiéndose formulado debidamente las solicitudes de exclusión en cuestión y habiendo transcurrido el plazo máximo de un mes establecido para resolver expresamente, a juicio de esta Procuraduría, se produjo la estimación presunta en su totalidad de las citadas solicitudes.

En definitiva, en los cuatro supuestos planteados en las quejas, se habían adoptado resoluciones administrativas tardías contrarias parcialmente al reconocimiento presunto de la exclusión del régimen de ordenación común de pastos de las fincas incluidas en las solicitudes de los propietarios en cuestión, lo cual debía ser corregido a través de la estimación de los recursos presentados por éstos. Todo ello sin perjuicio de la posible revisión de las decisiones que finalmente se adoptasen, a la vista de la posible disconformidad de su contenido con la normativa reguladora de la ordenación de los recursos agropecuarios en Castilla y León.

Fue por ello por lo que esta Institución procedió a notificar a la Consejería de Agricultura y Ganadería resolución en la que se proponía:

“Primero.- Estimar los recursos de alzada presentados por los autores de la queja frente a las resoluciones adoptadas por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia, confirmando el reconocimiento presunto de sus solicitudes de exclusión de fincas del régimen común de ordenación de pastos.

Segundo.- En el supuesto de que esa Administración autonómica considere que algunas de las fincas cuya exclusión se debe reconocer no cumple los requisitos previstos para ello en la normativa reguladora de la ordenación de los recursos agropecuarios de Castilla y León, iniciar el procedimiento de revisión que corresponda de las decisiones adoptadas”.

Esta resolución fue rechazada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La queja **Q/876/05** tiene como objeto la disconformidad de su autor con las resoluciones adoptadas en dos expedientes sancionadores tramitados por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora por infracciones en materia de ordenación de recursos agropecuarios locales. El reclamante argumentaba que los hechos que dieron lugar a la incoación y resolución de tales expedientes eran falsos.

A tales efectos fue requerida de la Administración autonómica información acerca de la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores antes citados, adjuntando una copia de las actuaciones obrantes en los mismos y, en especial, de los elementos probatorios de la efectiva comisión de las infracciones administrativas sancionadas.

Recibida la misma, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Institución que, según la información recibida de la Unidad de Régimen Jurídico del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, resultaba la existencia de dos procedimientos sancionadores.

El primero de ellos se había iniciado a petición de la Junta Agropecuaria local por el impago del precio de los pastos de los que el autor de la queja había resultado adjudicatario.

PROCURADOR DEL COMÚN

En la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador el interesado no formuló alegaciones, si bien presentó recurso de alzada contra la resolución aportando documentación al efecto. Éste fue desestimado al negarse valor probatorio al documento que acompañaba al escrito de interposición y por haberse comprobado que el ingreso efectuado era inferior a la cantidad adeudada, habiendo concurrido además a la adjudicación directa de los pastos aceptando las hectáreas adjudicadas, el precio a pagar por ellas y, en definitiva, al no presentar ningún documento por el que se opusiera al reparto realizado. Examinados los datos obrantes en esta Procuraduría y la normativa aplicable, esta Institución entendió que ninguna irregularidad concurría en la tramitación de este expediente sancionador.

A conclusión distinta se llegó en el segundo de los sancionadores. Éste fue incoado sobre la base de la denuncia remitida por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago y al interesado se le imputaba aprovechar pastos que no le habían sido adjudicados. Tras la notificación del Pliego de Cargos, el autor de la queja formuló alegaciones negando los hechos imputados y adjuntando una fotocopia del escrito dirigido al Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, en el que manifestaba su disconformidad con el reparto de los pastos y la clasificación de los mismos. Dichas alegaciones fueron desestimadas tras la ratificación del órgano denunciante. Ulteriormente el reclamante, haciendo uso de su derecho, formuló alegaciones a la Propuesta de Resolución negando de nuevo los hechos y argumentando la falta de pruebas de la Junta Agropecuaria Local, a la que a su vez había denunciado por presunta falsificación de documentos públicos, adjuntado copia de la denuncia así como de la citación efectuada por el Juzgado de Instrucción de Zamora. Una vez dictada la Resolución por la que se ponía fin al procedimiento, el interesado interpuso recurso de alzada contra esta última. Asimismo esta Institución fue informada de que el recurso se encontraba pendiente de resolución.

Examinada por esta Procuraduría la información proporcionada y estudiada en profundidad la cuestión, se llegó a la conclusión de que en la tramitación del expediente se había vulnerado el principio de presunción de inocencia que debe regir cualquier procedimiento sancionador al no existir prueba de cargo suficiente para imponer la sanción al autor de la queja. Se concluyó en tal sentido partiendo de la premisa impuesta por el art. 24 del Texto Constitucional regulador del principio de presunción de inocencia que rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetado en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales o administrativas, puesto que ambas son manifestaciones del ejercicio de una potestad punitiva. El mismo ha sido recogido en el art. 137 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, quien ordena los principios que deben regir tanto la potestad como el procedimiento sancionador en el ámbito administrativo.

El contenido esencial del derecho a la presunción de inocencia implica la absoluta necesidad de que toda sanción, penal o administrativa, esté sustentada en una actividad probatoria de cargo o incriminadora de la conducta ilícita reprochada, de forma que el derecho queda lesionado cuando la condena no se fundamenta en dicha actividad probatoria que constituye una condición ineludible en orden a desvirtuar la presunción de inocencia.

En este sentido, considera esta Procuraduría que dicha condición no se había cumplido en modo alguno en el supuesto del procedimiento sancionador que nos ocupa, al no constar en el expediente elementos probatorios suficientes para considerar probada la efectiva concurrencia de los hechos cuya comisión se atribuía al autor de la queja.

Así, como único elemento probatorio de la comisión de los hechos ilícitos en cuestión se aportaba la petición motivada formulada por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago, y la ratificación de la misma.

Por el contrario, la persona sancionada había negado a lo largo de todo el procedimiento la veracidad de tales hechos y había afirmado la inexistencia de prueba objetiva alguna que acreditara la realidad de los mismos.

A juicio de esta Procuraduría, no estaba justificado considerar prevalente la petición de iniciación de procedimiento sancionador formulada por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago a las alegaciones del presunto infractor, a los efectos de tener por probados unos hechos concretos en un procedimiento de naturaleza sancionadora. Y resultaba palmario que, por motivos obvios, a aquella petición no se le podía conceder el valor probatorio atribuido por el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a los documentos públicos expedidos por funcionarios públicos a quienes se reconozca la condición de autoridad sobre hechos que habían sido constatados personalmente por ellos.

La petición formulada por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago, con virtualidad suficiente para motivar la incoación de un procedimiento sancionador, debió generar el desarrollo, en el marco del citado procedimiento, de una actividad probatoria dirigida a constatar la realidad de los hechos denunciados, máxime cuando, según la propia petición de iniciación del procedimiento, aquéllos se producían de una forma continuada.

Por el contrario, no se acordó de oficio por el instructor del procedimiento la apertura de una fase en la cual se desarrollara una actividad probatoria, encaminada a la verificación de la realidad de los hechos denunciados por un funcionario público o la práctica de alguna prueba testifical que pudiera añadir al procedimiento un nuevo relato de los hechos, además del ya realizado por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago.

La inexistencia de la actividad probatoria señalada determinaba la ausencia de destrucción de la presunción de inocencia y, en consecuencia, la nulidad de pleno derecho de la Resolución sancionadora antes citada.

En estos términos fue dictada la resolución de esta Institución que requería al órgano autonómico para estimar el recurso del reclamante. Ésta no fue aceptada.

En el expediente **Q/280/05** se aludía al impago del precio de los pastos gestionados por la Junta Agropecuaria Local de Domingo García, provincia de Segovia. Esta cuestión, con carácter general, ya fue objeto de investigación con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/1313/02**. Tras la tramitación de este último se había puesto de manifiesto por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia que se iban a llevar a cabo los trámites oportunos para el debido pago de los pastos y que, posiblemente, tal tramitación estaría concluida antes de la finalización del año 2003. Sin embargo, en el momento de interposición de la queja de 2005, ninguna solución se había dado al problema.

A tal efecto fue solicitada información a la Consejería de Agricultura y Ganadería sobre la forma de aprovechamiento de los pastos gestionados por la Junta Agropecuaria Local de Domingo García sometidos a ordenación común, sobre el seguimiento realizado por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia de los pagos controvertidos y, en su caso, sobre las actuaciones adoptadas dirigidas a verificar si concurrían las circunstancias necesarias para la incoación y tramitación de un procedimiento sancionador por impago del precio de los pastos.

A esta petición se respondió señalando que la Junta Agropecuaria Local de Domingo García no cumplía con su obligación de distribuir el precio de los pastos entre los titulares de explotaciones agrícolas en cada campaña pero que, encontrándose dentro de un periodo transitorio de adaptación desde su constitución como Junta Agropecuaria Local había empezado a gestionarlo. Que había realizado una liquidación de años atrasados y estaba realizando conforme a su sistema de gestión, los nuevos pagos. Y por último, y en cuanto a las actuaciones adoptadas dirigidas a verificar si concurrían las circunstancias necesarias para la incoación y tramitación de un procedimiento sancionador por impago del precio de los pastos, que el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia había requerido información en reiteradas ocasiones haciendo un seguimiento de la tramitación de la organización de la gestión del precio de los pastos llevados a cabo por la Junta Agropecuaria Local llegando a tener conocimiento del pago de los años 1996-2000 y de la voluntad de una puesta al día inmediata.

Asimismo se señalaba que las competencias atribuidas al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de cada provincia en materia de recursos agropecuarios locales, se recogen en el art. 14 de la Ley 1/1999, que remite al Reglamento General de Ordenación de los

Recursos Agropecuarios Locales, aprobado por el Decreto 307/1999, sin que se otorgue ninguna facultad de control sobre la gestión ordinaria del cobro de los precios de los pastos que se atribuye directamente a la junta agropecuaria local, en los arts. 44 y ss de la Ley 1/1999. En este sentido, se ponía de manifiesto en el informe remitido que la única facultad conferida por la Ley al Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de cada provincia era la incoación de los expedientes sancionadores por la comisión de infracciones a lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento pero que las circunstancias concurrentes no aconsejaban tal solución, que implicaría la pérdida de la función de prevención que debe acompañar a toda potestad sancionadora. Esta pérdida conllevaría asimismo que los miembros de la Junta Agropecuaria Local, que sin ningún ánimo de lucro gestionan los recursos agropecuarios locales, fueran sancionados lo que originaría, a su vez y en último extremo, su dimisión quedando los recursos agropecuarios locales y demás negocios agrarios sin gestión alguna.

Estudiada la información remitida y el caso concreto, se dictó resolución por parte de esta Institución en la que, haciendo hincapié en la naturaleza jurídico-privada de las Juntas Agropecuarias Locales y en la necesaria tutela que sobre las mismas tienen las Cámaras Agrarias Provinciales, se instaba a la Comunidad Autónoma a *“adoptar las actuaciones oportunas para, a través de la Cámara Provincial Agraria de Segovia, asesorar y tutelar adecuadamente a la Junta Agropecuaria Local de Domingo García con la finalidad de garantizar la distribución cada campaña del precio de los pastos gestionados por aquélla, una vez realizadas las deducciones y detracciones correspondientes, entre los titulares de explotaciones agrícolas, en proporción a sus respectivas superficies y aprovechamientos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 46 de 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”*. Esta resolución fue aceptada.

El expediente **Q/748/04** se refería a la disconformidad de su autor con la forma en la cual se llevaba a cabo por el Ayuntamiento de Casarejos la adjudicación de pastos comunales entre los vecinos. Según manifestaciones del autor de la queja, algunos propietarios no recibieron pastos en el año 2003 por no haber pagado los correspondientes al año anterior sin que esto fuera cierto. Continuaba señalando que, en el año 2004, tampoco habían recibido la adjudicación a la que, en principio, tenían derecho. Por último, indicaba que en los terrenos comunales de la localidad existía ganado caballar cuya titularidad no correspondía a ninguno de los vecinos del pueblo.

A la vista de lo informado, procedía determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Casarejos en la adjudicación y gestión de los pastos integrantes de las fincas denominadas Dehesa Municipal y El Cerrillo. De los informes antes transcritos, parecía desprenderse una confusión entre dos

conceptos diferentes: los pastos de ordenación común y los pastos comunales. Definidos unos y otros según la normativa vigente y determinado su régimen de aprovechamiento, se precisó que el aprovechamiento comunal de los pastos cuya titularidad corresponda a las entidades locales se llevará a cabo por todos los vecinos, no debiendo existir, consecuentemente, una contraprestación económica por el citado aprovechamiento. En consecuencia, que todos los vecinos por el hecho de serlo eran titulares de un derecho a participar en el aprovechamiento del bien comunal en igualdad de condiciones con el resto de los vecinos, titulares del mismo derecho.

En definitiva, que no procedía exigir a los vecinos el abono de una contraprestación económica por el ejercicio efectivo de aquel derecho sino en aquellos casos en que solamente resultara posible, como forma de aprovechamiento del bien, la adjudicación mediante precio.

Se precisó, no obstante, que de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local y 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, podrá fijarse, en casos excepcionales y previo Acuerdo municipal, una cuota anual a abonar por los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, con la exclusiva finalidad de compensar los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes.

Por tanto, se concluyó que el ente local requerido, como organismo competente en la materia, debía garantizar que el ganado de todos los vecinos de la localidad tuviera acceso al aprovechamiento de pastos comunales de su término municipal, con el límite impuesto por la adecuada conservación de los recursos de aquél. Únicamente en el supuesto en el que, garantizado este aprovechamiento, existieran pastos sobrantes podría procederse a la enajenación mediante subasta de los mismos.

Así mismo, se indicó que el aprovechamiento común correspondía a todos los vecinos sin contraprestación económica alguna, salvo aquellas cantidades cuyo abono hubiera sido acordado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación con la finalidad de compensar los gastos originados por la custodia, conservación y administración de los bienes en cuestión.

Por todo ello se dictó resolución en los siguientes términos:

“Primero.- Garantizar el derecho de todos los vecinos del término municipal de Cascarejos a participar en el aprovechamiento común de los pastos comunales del municipio en orden al sostenimiento de su ganado, sin que por ello les pueda ser exigida, con carácter general, una contraprestación económica distinta de aquella que vaya dirigida a sufragar la custodia, conservación y administración de aquéllos.

Segundo.- Con tal finalidad, adoptar un acuerdo expreso en el cual conste el número e identificación de los vecinos que participen en aquel aprovechamiento para el sostenimiento del ganado propio, así como el número cabezas de ganado de cada uno de ellos que podrán pastar en las fincas de naturaleza comunal.

Tercero.- Adoptar, si existieran gastos de custodia, conservación y administración de las fincas indicadas, un acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes y 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, estableciendo la cuota anual que los vecinos deben abonar en orden a garantizar la compensación de aquéllos”.

En este epígrafe conviene reseñar también algunas quejas interpuestas pero que fueron archivadas por inexistencia de irregularidad. Como el expediente **Q/907/05**, referido a la disconformidad de su autor con la actual gestión del patrimonio de la Junta Agropecuaria Local de Espino de la Orbada así como al trato irregular otorgado a uno de los vocales de su órgano rector. El archivo de ésta y otras quejas (**Q/1034/05** o **Q/1024/05**) tiene su origen en la propia naturaleza jurídica privada de las Juntas Agropecuarias Locales lo que determina la imposibilidad de actuación de esta Procuraduría.

La queja **Q/1345/05** también fue cerrada por inexistencia de irregularidad al no existir actuación administrativa fiscalizable por esta Institución.

Por su parte la queja **Q/604/05** tenía como objeto la disconformidad que el autor de la misma manifestaba con la denegación de su exclusión del régimen de pastos que él mismo había solicitado. De la información proporcionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería resultó que el interesado era copropietario en régimen de comunidad ordinaria con un hermano suyo sin que se hubiera acreditado ni la autorización por parte de éste para la gestión de sus intereses ni que el reclamante ostentase la representación de aquél. Requerido a tal efecto por el órgano autonómico, con apercibimiento de tenerle por desistido en la solicitud de conformidad con lo recogido en el art. 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, éste no cumplimentó el trámite, por lo que se dictó resolución en tales términos. En consecuencia, se produjo el archivo de la queja por inexistencia de irregularidad.

3. DENOMINACIONES DE ORIGEN

Una única queja que ha tenido entrada en esta Institución relativa al tema de las denominaciones de origen tenía su causa en la aprobación por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino.

El autor de la queja **Q/1029/05** refería el deseable cambio en el nivel de protección de los vinos de mesa originarios de la comarca vitivinícola de Medina del Campo, a la vista de la

nueva Ley reguladora de la materia. En concreto, manifiesta su disconformidad, entre otros extremos, con la ausencia de referencia alguna a estos vinos en la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino de Castilla y León, a diferencia de lo que ocurre con algunas categorías de vinos de calidad con indicación geográfica (Disposición Transitoria Segunda de la Ley citada). Tras la solicitud de información no se observó la existencia de irregularidad alguna.

4. AYUDAS

4.1. Ayudas agrícolas y ganaderas

El Derecho Agrario ha sufrido una importante evolución en su propia naturaleza jurídica pasando de ser considerado una rama del Derecho privado a tomar carta de naturaleza el llamado Derecho Administrativo Agrario. Esta evolución proviene no sólo de su constitucionalización a través de preceptos como el art. 130 sino también como consecuencia de su europeización, sobre todo, en el ámbito económico. Como ha señalado algún autor, “no en vano la Política Agraria Común (PAC) es la primera de las políticas comunitarias como prueba la carga financiera que supone para el presupuesto de la Unión y el volumen de legislación derivada que exige del Consejo y la Comisión”.

A diferencia de lo ocurrido el año pasado sólo en una ocasión esta Procuraduría ha constatado la existencia de irregularidad. Así lo ha hecho en el expediente **Q/737/04**. El mismo versaba sobre la disconformidad del autor de la queja con la inclusión de parcelas de titularidad de la Junta Vecinal de San Pelayo del Páramo, término municipal de Villazala (provincia de León), en la Solicitud única de ayudas integradas dentro de la PAC correspondiente a los años 2001, 2002 y 2003, presentada por un particular.

Fue solicitada información a la Consejería de Agricultura y Ganadería sobre la forma en la cual se acreditó la titularidad de las fincas en las solicitudes únicas presentadas; las actuaciones de comprobación llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería y los efectos de la inclusión de tales fincas en la resolución de las solicitudes adoptada por la Administración autonómica.

La Administración autonómica cumplimentó el trámite contestando en los siguientes términos:

“...la normativa comunitaria define como titular de la explotación, al productor agrario individual, persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas cuya explotación agraria se halle en el territorio de algún estado miembro. Sin embargo, no entra en disquisiciones o precisiones sobre la forma en la cual se debe acreditar la titularidad de las parcelas al solicitar las ayudas integradas dentro de la PAC, ni

tampoco sobre quién tiene que pedir la ayuda en los casos en que media un contrato de uso o tenencia de la tierra.

No obstante, si con motivo de los controles realizados por esta Administración, se detectara una doble petición de ayudas sobre la misma superficie, deberán ser las partes las que acrediten, como mejor proceda, su derecho de uso o, en otros términos, su condición de titular de la explotación.

En cuanto a las actividades de investigación de la propiedad se han cumplido las prevenciones establecidas en las Ordenes reguladoras de las Ayudas procediendo a la "realización de un cruce informático con la base oficial del catastro de rústica. Posteriormente, se realizaron otros cruces informáticos, segundo control administrativo y posteriormente el control de verificación, para evitar la concesión de dobles ayudas por una misma superficie. Una vez realizados estos controles en los citados expedientes no se constataron duplicidades en las parcelas objeto de este informe".

En el año 2001 el particular no percibió ninguna ayuda al sobrepasar la carga ganadera máxima, pese a haber incluido las fincas titularidad de la Junta Vecinal en la superficie forrajera declarada. Sin embargo en el año 2002 la superficie forrajera total declarada por el solicitante le permitió justificar la carga ganadera en ese año. Luego, la inclusión de las parcelas de la Junta Vecinal de San Pelayo del Páramo resultó imprescindible para la percepción de la totalidad de la Indemnización compensatoria a las explotaciones agrarias en zonas desfavorecidas del año 2002. Lo mismo ocurrió en el año 2003, en el que la inclusión de las citadas parcelas fue determinante para recibir la Indemnización citada.

En atención a esta información, se dictó resolución en orden a:

"Primero.- Realizar los controles administrativos necesarios para verificar la realidad del aprovechamiento, desde el año 2002, de las parcelas cuya titularidad corresponde a la Junta Vecinal de San Pelayo, término municipal de Villazala (provincia de León) por el ganado de D. XXX, así como la existencia del título jurídico habilitante para llevar a cabo dicho aprovechamiento.

Segundo.- En el supuesto de confirmarse los extremos denunciados por la Junta Vecinal citada, proceder al reintegro de las indemnizaciones compensatorias concedidas al antes citado en los años 2002 y 2003, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, y determinar la carga ganadera para la campaña agrícola 2004/2005 de la explotación agraria del solicitante sin computar las mismas".

La resolución tenía como fundamento el siguiente:

En el ámbito de la Política Agrícola Común, la legislación comunitaria ha previsto para varias producciones agrarias, distintos sistemas de ayudas económicas directas, de las cuales son beneficiarios los titulares de las explotaciones o los productores agrícolas. Una de estas ayudas es la indemnización compensatoria para agricultores cuyas explotaciones se encuentren en zonas desfavorecidas.

Este concreto tipo de ayuda agrícola se encuentra previsto en el Capítulo V del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), norma complementada por el Reglamento (CE) nº 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999.

En el ámbito estatal la ayuda citada se encuentra regulada por el RD 3482/2000, de 29 de diciembre, que regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.

Por último, en Castilla y León la ayuda en cuestión viene siendo regulada y convocada anualmente mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería. La última de ellas, para la campaña agrícola 2004/2005, fue la Orden AYG/1989/2004, de 30 de diciembre.

El cuerpo normativo identificado regula una ayuda dirigida a los agricultores titulares de explotaciones agrarias que se encuentren ubicadas en zonas desfavorecidas. A los efectos que aquí interesan, la explotación agraria para la que se solicita la indemnización compensatoria no debe superar una determinada carga ganadera, para cuyo cálculo resulta imprescindible el cómputo de la superficie forrajera de la explotación.

En este sentido, el art. 2.1 del RD 3482/2000, de 29 de diciembre, antes citado, define la explotación agraria como “el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria (...)”.

Por su parte, las Órdenes autonómicas reguladoras de la indemnización compensatoria, definen la superficie forrajera, a estos efectos, como “las parcelas agrícolas de la explotación, incluidas las partes de las parcelas agrícolas utilizadas en común, que estén disponibles todo el año civil para la cría de bovinos, ovinos, caprinos y equinos” (art. 34 e) de la Orden AYG/1989/2004, de 30 de diciembre, que reitera la definición de las Órdenes anteriores, de 26 de diciembre de 2001 y 2 de diciembre de 2002, también de la Consejería de Agricultura y Ganadería).

Entre las superficies forrajeras que se pueden considerar como tierras de pastoreo se encuentran los prados naturales definidos como aquella superficie con cubierta herbácea natural (no sembrada) que se puede aprovechar directamente por el ganado.

En consecuencia, parece evidente que, a estos efectos, la superficie forrajera que se considere integrada en la explotación agraria será aquella que puede ser aprovechada por el ganado de su titular en virtud de cualquier título jurídico (propiedad, arrendamiento, precario o aprovechamiento común, en este último caso, con las peculiaridades que se prevé en la normativa para su cómputo).

A juicio de esta Procuraduría, con carácter general para todas las ayudas comunitarias agrícolas, es el productor agrícola quien, en su caso, tiene derecho al cobro de la subvención, teniéndose por tal a aquél que tiene derecho a hacer suyos los frutos obtenidos de la finca declarada, bien por ser propietario, bien por ser arrendatario, bien por otra causa legal.

Lo anterior aplicado al supuesto que nos ocupa implica que sólo deben ser computadas como superficies forrajeras de una explotación agraria, a los efectos de determinar su carga ganadera, aquellas que son aprovechadas por el ganado de la explotación en virtud de cualquier título jurídico válido en derecho.

La interpretación expuesta por la Consejería de Agricultura y Ganadería en su informe, según la cual la normativa comunitaria no impone verificar el título que ampara el derecho al aprovechamiento de la superficie para la que se solicita la ayuda, no puede conducir, a nuestro juicio, a mantener que, aun en el caso de constar a la administración la ausencia de aquél, esta circunstancia no sea relevante a la hora de conceder o denegar la ayuda.

Afirmar que, en un supuesto como el que nos ocupa, el único control que debe llevar a cabo la Consejería de Agricultura y Ganadería es aquel dirigido a evitar una duplicidad en la declaración de las parcelas, es eliminar la virtualidad del requisito de la carga ganadera, puesto que el agricultor puede garantizar su cumplimiento incluyendo en su solicitud las superficies forrajeras necesarias para ello, aunque su única relación con las mismas sea la de conocer su identificación y su ausencia de inclusión en otras solicitudes de ayuda económica.

Lo hasta aquí señalado tiene su reflejo en el supuesto planteado en la queja, donde un solicitante de la indemnización compensatoria incluyó en su solicitud parcelas cuyo aprovechamiento por su ganado, ni había quedado acreditado que se encontrase amparado por ningún título jurídico, ni tiene lugar en la realidad, según lo afirmado ante esta Procuraduría por representantes de la Junta Vecinal.

Conocido suficientemente este dato por la Administración (por haber sido puesto de manifiesto reiteradamente por la Entidad local menor), aquella no podía escudarse en una interpretación dudosa de la normativa comunitaria para mostrarse indiferente y provocar una indefensión al legítimo titular de las parcelas, quien ve como no puede evitar que una persona que no las aprovecha, ni posee derecho alguno para hacerlo, se vea beneficiado económicamente en la forma que antes ha sido expresada.

Por el contrario, una vez puesto de manifiesto a la Administración autonómica que las superficies forrajeras declaradas no pueden ser consideradas como integrantes de la explotación agraria del solicitante, se deben adoptar, a juicio de esta Institución, las medidas oportunas en el ejercicio de su función de verificación real del cumplimiento de las condiciones establecidas para la concesión de la ayuda.

En concreto, se debía verificar fehacientemente que el solicitante no tiene derecho alguno al aprovechamiento de las parcelas y que éste, en realidad, no tiene lugar. En el supuesto de confirmarse estos extremos, esta constatación tendría efectos tanto en relación con las ayudas ya concedidas en los años 2002 y 2003, como en la solicitada para la campaña 2004/2005.

En los dos primeros casos, la constatación anterior revelaría que en las solicitudes de indemnización compensatoria que nos ocupan se habían incluido declaraciones que no respondían a la realidad. En concreto, las relativas a la inclusión de unas superficies forrajeras que no eran aprovechadas por el ganado del solicitante, no disponiendo, además, de título jurídico habilitante para ello.

Concurriría, por tanto, la causa de reintegro de subvenciones prevista en el art. 37 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (artículo que tiene carácter básico según su Disposición Final Primera). Esta Ley se aplica a los procedimientos de concesión y control de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea, con carácter supletorio a las normas comunitarias aplicables y nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas (art. 6, también de carácter básico).

En consecuencia, en el caso de confirmarse la causa anterior, debía procederse al reintegro de las indemnizaciones compensatorias concedidas al antes citado en los años 2002 y 2003, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo.

Por su parte, respecto a la solicitud de indemnización compensatoria presentada para la campaña agrícola 2004/2005, las parcelas en cuestión, en el caso de confirmarse la ausencia de aprovechamiento y de título jurídico para el mismo, no debían ser computadas a los efectos de determinar la carga ganadera de la explotación agraria del solicitante.

En fin, consideró esta Procuraduría que la necesaria eficacia y celeridad en la gestión de las ayudas públicas, en este caso de carácter agrícola, y la finalidad del fomento de este tipo de actividad, no podía justificar la concesión de la ayuda a quien puede no cumplir los requisitos exigidos para ello en la normativa aplicable, sin llevar a cabo previamente las comprobaciones necesarias acerca de la efectiva concurrencia de los mismos.

La resolución fue rechazada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En esta materia se interpusieron asimismo otras quejas que fueron archivadas al apreciar esta Institución ausencia de irregularidad. Así, **Q/1626/04** (sobre ayudas a la modernización de estructuras agrarias), el expediente **Q/2109/04** (relativo a la exigencia del requisito de edad para la obtención de ayudas agroambientales), la queja **Q/2243/04** (atinente a la ayuda al cese anticipado de la actividad agraria), **Q/2292/04** (relativa a la denegación de indemnización compensatoria) y el expediente **Q/129/05** sobre penalización en las ayudas directas en el marco de la Política Agraria Común, por incumplimiento del requisito agroambiental de no quemar rastrojos en la zona de Castilruiz (comarca de Ágreda, provincia de Soria).

4.2. Ayudas al desarrollo local

A diferencia de lo ocurrido el año 2004, el ámbito de ayudas integradas dentro de las iniciativas comunitarias de desarrollo local Leader y Proder ha sido objeto de estudio, si bien esta Institución sólo ha apreciado irregularidad en una de las quejas resueltas.

La única resolución recaída tuvo lugar en el seno del expediente **Q/299/02**. La citada queja tuvo una complicada tramitación que vamos a intentar resumir, en la medida de lo posible. El autor de la misma hacía alusión a la obtención por parte del Ayuntamiento de Palazuelos de La Sierra (Burgos), de una subvención destinada a la ejecución de un proyecto para la ubicación de un Centro Etnográfico en Palazuelos de La Sierra. Según manifestaba el denunciante se había hecho un uso indebido de la ayuda al no destinarla a los fines que justificaron su concesión.

Solicitada la información oportuna de la Dirección General de Desarrollo Rural, ésta informó de la visita de técnicos dependientes del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos a la localidad de Palazuelos de la Sierra a fin de comprobar las inversiones. Con tal fin se visitaron cada uno de los elementos que aparecían en la memoria valorada y que venían reflejados en el contrato firmado entre el Grupo de Acción Local y el Ayuntamiento de Palazuelos de la Sierra.

Los técnicos hicieron constar en su informe que en las instalaciones no figuraba ni horario de apertura ni teléfono de contacto pero que encontraron una persona que les mostró las dependencias del centro y, posteriormente, el alcalde les acompañó en la visita. Tras ello hicieron una descripción técnica de todos y cada uno de los elementos que aparecían en la citada memoria.

En el citado informe se concluía que parte de las inversiones inicialmente contempladas no se habían llevado a cabo y que esta circunstancia no se había tenido en cuenta en la certificación del Grupo de Acción Local.

En sentido contrario a lo aquí expuesto se pronuncia el Grupo de Acción Local quien, en información a él solicitada, manifiesta el cumplimiento de todos los fines y la adecuada utilización de las inversiones.

Como consecuencia de la aplicación y estudio de la normativa aplicable a las líneas de ayuda LEADER II y del examen exhaustivo de la naturaleza jurídica de los Grupos de Acción Local en fecha 21 de marzo de 2005 se dictó resolución en la que establecía:

“Que por parte del órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería se requiera, con la mayor brevedad posible, al Grupo de Acción Local, el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas y la exigencia del interés legal que resultare de aplicación desde el momento del pago de la ayuda, de conformidad con lo establecido en el art. 122.11.c) de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León y 40.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”.

Enviada la citada Resolución, por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería se informa de la remisión de información tanto a la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA como a la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión Europea dado que en el expediente estaban implicados fondos comunitarios.

En marzo de 2005 se comunica a esta Institución por parte de la OLAF la admisión a trámite de la denuncia formulada por el autor de la queja. Asimismo, a requerimiento de esta Institución, se informa por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería en fecha 21 de julio del mismo año la imposibilidad de llevar a cabo actuación alguna en orden a la aclaración de puntos concretos de la respuesta que ofreció este mismo centro directivo respecto a la queja planteada, puesto que aún no se había remitido oficialmente el informe de control de la citada Oficina de Lucha contra el Fraude.

Por último, en fecha 16 de noviembre de 2005, la Consejería informa que ha llevado a cabo todas las actuaciones que en la materia le competían si bien dado que el reintegro no era de su competencia, únicamente podía informar que había recibido el informe definitivo de la OLAF. Como consecuencia de ello, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación procedió a la incoación de un expediente de reintegro de las cantidades no elegibles para su cofinanciación, que actualmente se encuentra en fase de alegaciones por parte del Grupo de Acción Local.

En sentido contrario, debemos tener en cuenta el expediente **Q/49/05** relativo a la disconformidad de su autor con la denegación de la ayuda solicitada a un Grupo de Acción Local para la financiación de la rehabilitación de una Casa Rural de Alquiler en la localidad de Villarando, municipio de Carucedo, así como con el trato recibido por el citado Grupo de Acción

Local. Tras la petición de información (en el ánimo de colaboración) se observó que no existía irregularidad.

5. ANIMALES DE COMPAÑÍA

La Comunidad Autónoma de Castilla y León en ejercicio del título competencial conferido por el art. 34.1.1ª de su Estatuto de Autonomía relativo a la seguridad e higiene así como por el art. 34.5.1ª (de protección del medio ambiente) ha procedido a regular la materia así como a dotar de un régimen jurídico específico a la protección de animales de compañía a través 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. Si bien esta regulación debe ser incardinada en el ámbito de la normativa estatal que tiene su origen en la competencia exclusiva que en materia de seguridad pública ostenta el Estado (art. 149.1.29ª), el grueso de competencias en materia de ejecución se atribuye a los entes locales, concretamente a los municipios.

Es en este ámbito en el que debe situarse la competencia fiscalizadora de esta Procuraduría, en orden al examen de la actuación tanto de los entes locales como de los organismos autonómicos.

En el año 2005 la actividad fiscalizadora ha dado lugar a tres resoluciones así como a varios archivos por inexistencia de irregularidad.

La queja **Q/713/05** tenía como contenido la existencia de un perro, presuntamente potencialmente peligroso, en la localidad de Mengamuñoz, provincia de Ávila, sin cumplir los requisitos establecidos en la normativa aplicable para este tipo de animales. La titularidad del animal de raza canina corresponde a un vecino de esa localidad.

La cuestión señalada ya había sido objeto de investigación por esta Procuraduría con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/881/04**. En el marco del mismo, se formuló resolución dirigida al Ayuntamiento de Mengamuñoz.

La resolución remitida al Ayuntamiento en la queja del año 2004 establecía la necesidad de iniciar el procedimiento previsto en el art. 2.2 del RD 287/2002, de 22 de marzo a fin de declarar potencialmente peligroso el animal de referencia. Una vez iniciado el procedimiento y resuelto en estos términos el mismo, y para el supuesto de que el propietario incumpliera los requisitos para su tenencia y circulación, poner en conocimiento del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila tal circunstancia a fin de incoar el procedimiento sancionador correspondiente. Por su parte, y si fueran evidentes los síntomas de agresividad del animal y éste perturbara de forma reiterada la tranquilidad o el descanso de los vecinos, requerir a su propietario, y en el supuesto de que éste desatendiese el requerimiento citado

PROCURADOR DEL COMÚN

proceder, de conformidad con lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, a la confiscación del animal.

Como contestación a la resolución transcrita, el Ayuntamiento citado puso de manifiesto a esta Procuraduría, mediante escrito fechado el 8 de marzo de 2005, que se había procedido a solicitar a la Diputación Provincial de Ávila un informe jurídico acerca de la posible declaración del animal en cuestión como potencialmente peligroso, así como a requerir al propietario para que evitase que el animal pasease por la vía pública sin correa y bozal, indicándole a aquél que, en caso contrario, se procedería a la confiscación del perro por su comportamiento agresivo.

Con posterioridad, el autor de la queja señaló que, con fecha 10 de abril de 2005, el animal en cuestión había vuelto a protagonizar un ataque en la calle, al tiempo que, según su versión, se continuaban incumpliendo obligaciones como la de pasear al animal por la vía pública con correa y bozal.

Estos extremos también fueron puestos de manifiesto al Ayuntamiento de Mengamuñoz mediante escrito fechado el 17 de abril de 2005.

Admitida la nueva queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión, fue solicitada información al Ayuntamiento de Mengamuñoz y a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León.

En atención a tal petición, el Ayuntamiento, mediante comparecencia de sus representantes ante el personal de esta Institución, puso de manifiesto que la Diputación Provincial de Ávila no había informado aún de la forma en la cual se debía proceder a la declaración formal de animal potencialmente peligroso del perro controvertido.

Sin embargo, sí se aportó un informe emitido, con fecha 1 de marzo de 2001, por el médico de atención primaria de Mengamuñoz sobre el estado de salud del propietario del animal. En este informe también se hacía referencia a las tensas relaciones de éste con los vecinos de la localidad, así como a la convivencia del antes citado con siete u ocho perros en condiciones inadecuadas.

Así mismo, también se acompañó un informe emitido, a petición del Ayuntamiento de Mengamuñoz y con fecha 27 de mayo de 2005, por el Área de Asuntos Sociales de la Diputación Provincial, en el cual, considerando el contenido del informe antes indicado y los hechos expuestos por el Ayuntamiento relativos a las relaciones del antes citado con sus vecinos, se recomendaba que se pusiera la situación en conocimiento del Ministerio Fiscal para que, en su caso, éste adoptase las medidas oportunas.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Procuraduría que no se había recibido ninguna denuncia relacionada con el comportamiento agresivo del animal de raza canina referido, habiendo sido únicamente su propietario sancionado con una multa de 60 € por la ausencia de vacunación antirrábica de aquél.

A la vista de lo hasta aquí señalado, se concluyó que la situación que motivó la resolución dirigida al Ayuntamiento de Mengamuñoz por esta Procuraduría con fecha 15 de octubre de 2004 se mantenía.

En definitiva, la existencia de antecedentes de ataques por un animal de raza canina cuya titularidad correspondía al citado D. XXX (alguno de ellos motivador de una Sentencia judicial condenatoria), las nuevas denuncias formuladas sobre el carácter agresivo del perro en cuestión, y el contenido de los informes señalados, condujeron a esta Procuraduría a instar nuevamente, mediante una nueva Resolución, al Ayuntamiento de Mengamuñoz la adopción de las medidas enunciadas en la Resolución formulada con fecha 15 de octubre de 2004, antes transcritas.

Por otra parte, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.3. del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, se consideró oportuno manifestar a la Diputación Provincial de Ávila la conveniencia de que por ésta se verificase el efectivo ejercicio por el Ayuntamiento de las medidas recomendadas, así como instar a la misma a que procediese, si ello fuera necesario, a su aplicación con carácter subsidiario.

Aceptada la resolución por parte de la Diputación, el Ayuntamiento hubo de ser requerido a fin de que por éste se formulara la debida contestación. La corporación manifestó que se sometería a la Junta Vecinal la aceptación o rechazo de la resolución, si bien se comunicó a esta Institución la posible objeción al cumplimiento dado el estado mental en el que se encontraba el propietario del animal. En noviembre de 2005 fue aceptada por el Ayuntamiento la resolución.

En este punto conviene señalar que, tras la comunicación citada de aceptación de la Resolución y del cierre del expediente, en fecha 10 de enero de 2006 ha sido remitido a esta Institución escrito procedente del Ayuntamiento de Mengamuñoz por el que se informa que se han requerido los servicios de la Diputación Provincial de Ávila en orden a la recogida del animal objeto de la queja si bien la Corporación no se responsabiliza de las consecuencias de tal recogida.

En este epígrafe debe encuadrarse, asimismo, la queja **Q/1611/04**, referida a la disconformidad de su autor con la Resolución sancionadora del Concejal Delegado de Hacienda y Régimen Interior del Ayuntamiento de Ponferrada (León), mediante la cual se le sancionó con

una multa pecuniaria por la comisión de la infracción tipificada como grave en la Ordenanza de Protección de los Espacios Públicos de ese Ayuntamiento, consistente en no recoger los excrementos de su perro, dejándolos en la vía pública. Asimismo, el autor de la queja también mostraba su disconformidad con el trato recibido por el Agente de la Policía Local que extendió el acta que dio lugar al citado procedimiento sancionador.

Solicitada información al Ayuntamiento de Ponferrada, éste informó de la inexistencia de incidencias al respecto en el día y hora expresados por el autor de la queja remitiendo, asimismo, copia del expediente sancionador y de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos del citado Ayuntamiento.

Examinada la misma y la normativa aplicable, fue dictada resolución por esta Procuraduría dirigida al Ayuntamiento de Ponferrada en los siguientes términos:

“Primero.- Con carácter general:

Proceder a la remisión de las denuncias formuladas ante ese Ayuntamiento, por la propia Policía Municipal o por otros ciudadanos, en relación con el incumplimiento de la obligación de recoger de forma inmediata los excrementos evacuados por un animal de compañía en una vía pública de ese término municipal, al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, con la finalidad de que éste incoe los correspondientes procedimientos sancionadores, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 28.2 e) y 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León.

Valorar la iniciación de un procedimiento dirigido a suprimir la previsión contenida en el art. 81.B) 11 de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos, Limpieza y Recogida de Resíduos, publicada en el BOP de León de 12 de mayo de 2004, de conformidad con lo establecido en los arts. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 56 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.

Segundo.- Con carácter particular, proceder, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a revocar la sanción impuesta, por no recoger los excrementos de la vía pública”.

El fundamento de esta resolución se basaba en el examen de la competencia de los entes locales en orden a la tipificación de infracciones administrativas y a la regulación de las correspondientes sanciones. Tal competencia está condicionada, tanto legal como

jurisprudencialmente, a la ausencia de legislación sectorial específica, ya sea estatal o autonómica.

La argumentación jurídica era la siguiente:

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, aclaró notablemente la cuestión siguiendo para ello las líneas apuntadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/2001, de 8 de junio. Así, en primer lugar, la propia Exposición de Motivos de la norma legal citada señala expresamente que "(...) no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial".

Por su parte, el art. 139, que encabeza el nuevo Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley antes citada, señala expresamente que, con la finalidad de ordenar adecuadamente las relaciones de convivencia de interés local, así como el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, las entidades locales pueden, en defecto de normativa sectorial específica, establecer tipos de infracciones e imponer sanciones.

A la ausencia de previsión legal anterior como requisito para que las entidades locales pudieran tipificar en una ordenanza municipal una conducta como infracción administrativa, ya había hecho referencia la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, antes incluso de la propia aprobación de la Ley antes citada. Entre los requisitos a los que el Alto Tribunal, sometía en aquella fecha la posibilidad de que una ordenanza local tipificara una acción como infracción administrativa, se incluía la circunstancia de que tal tipificación no se hubiera realizado previamente por una ley estatal o autonómica.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en la queja, se señaló que la conducta por la cual había sido sancionado el autor de la misma se encuentra tipificada como infracción grave en el art. 62.2 f) de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos, publicada en el BOP de 17 de octubre de 1992, vigente en el momento de procederse a la incoación del procedimiento sancionador controvertido.

La tipificación señalada se reitera en el art. 81.B) 11 de la actualmente vigente Ordenanza de Protección de Espacios Públicos, Limpieza y Recogida de Residuos, publicada en el *BOP* de 12 de mayo de 2004.

Sin embargo, la conducta infractora en cuestión, consistente en no proceder a la limpieza de las deyecciones de perros u otros animales, se encuentra tipificada también en una ley sectorial autonómica, como es la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, de Castilla y León.

En efecto, la legislación sectorial autonómica reguladora de los animales de compañía se refiere a la obligación de los propietarios de retirar de forma inmediata los excrementos evacuados por un animal de compañía en una vía pública. En concreto, el art. 28.2 e) de la Ley 5/1997, de 24 de abril, tipifica el incumplimiento de dicha obligación como infracción administrativa leve. Asimismo, el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley citada, además de reiterar, en su art. 45.2 e), la tipificación legal descrita, establece expresamente en su art. 14 la obligación de toda persona que conduzca un perro de recoger los excrementos del mismo en las vías y espacios públicos, salvo en aquellas zonas autorizadas a tal efecto por el ayuntamiento correspondiente.

En consecuencia, consideró esta Procuraduría que, a la vista de los argumentos jurídicos antes expuestos, la represión de la conducta infractora consistente en la no recogida de los excrementos de un perro en una vía pública, venía impuesta por la norma legal autonómica antes citada, debiendo aplicarse la misma con carácter excluyente respecto a una ordenanza local, como la de ese término municipal de Ponferrada, que tipifique la misma infracción.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, antes citada (modificado por la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas), la competencia para imponer una sanción por la conducta comentada correspondería al Jefe del Servicio Territorial correspondiente.

Precisamente la reforma de la Ley indicada suprimió la competencia de los ayuntamientos para sancionar las infracciones leves en este ámbito, entre las que se encuentra el incumplimiento de la obligación de recoger los excrementos de un animal de compañía en la vía pública, atribuyéndosela a los Jefes de los Servicios Territoriales. Esta atribución competencial parece incompatible con el hecho de que los ayuntamientos cuyas ordenanzas de protección de espacios públicos mantengan la tipificación de la conducta, continúen sancionando la misma al margen de la Ley autonómica de protección de animales de compañía.

Por ello, con carácter general se manifestó por esta Institución, que en aquellos supuestos en los que se formularan denuncias ante el ayuntamiento, por la propia policía municipal o por otros ciudadanos, de conductas consistentes en el incumplimiento de la obligación que viene siendo comentada, debía proceder la entidad local a la remisión de las mismas al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, competente para la incoación y resolución de los procedimientos sancionadores a los que aquéllas pudieran dar lugar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril.

La medida anterior dejaría sin efecto práctico la previsión actualmente recogida en el art. 81. B) 11 de la Ordenanza de Protección de Espacios Públicos actualmente vigente en ese

término municipal de Ponferrada, motivo por el cual podría valorarse por esa Corporación la modificación de la misma, mediante la supresión de la tipificación incluida en el precepto señalado, de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con el art. 56 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.

Por tanto, esta Procuraduría consideró que la sanción que dio lugar a la queja (cuya cuantía, por otro lado, excedía del límite establecido para las infracciones graves en el art. 62.1. b) de la Ordenanza publicada en el *BOP* de 17 de octubre de 1992) se impuso con base en una norma municipal que no debió aplicarse y por un órgano incompetente para ello. Por el contrario, la denuncia formulada por la Policía local de Ponferrada debió ser remitida al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León para que fuera éste quien procediera a la incoación del procedimiento sancionador y, en su caso, a la imposición de la correspondiente sanción pecuniaria.

Consecuentemente, se consideró que la sanción impuesta debía ser dejada sin efecto, acudiendo para ello al mecanismo de la revocación de los actos de gravamen, previsto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el efecto de proceder, una vez revocada la resolución sancionadora, a la devolución de la multa impuesta si la misma hubiera sido abonada por el interesado.

Se estimó, asimismo, que no procedía remitir la denuncia que dio lugar al procedimiento sancionador precitado a la Administración autonómica, puesto que la infracción incorrectamente sancionada por ese Ayuntamiento estaría prescrita.

En conclusión, a juicio de esta Procuraduría, en el supuesto planteado en la queja se procedió por ese Ayuntamiento a la imposición de una sanción aplicando una Ordenanza municipal, cuando la norma aplicable era una Ley autonómica.

Por otra parte debe citarse el expediente **Q/221/05** relativo a la presunta presencia de un perro de raza bóxer sin correa y sin bozal en las inmediaciones de la avenida del Castillo de Ponferrada (León).

En atención a la petición de información se remitió por la Administración municipal informe en el cual se hacía notar que no tenían constancia de denuncia verbal o escrita sobre la presencia de un perro de esa raza en la Avda. del Castillo o sus proximidades, así como la inexistencia de denuncia alguna por la infracción descrita. Asimismo se manifestaba por el Sr. Mayor de la Policía Municipal que en la meritada zona se realizan las mismas inspecciones que en el resto de la ciudad, tanto a pie como en coche, por los agentes de la Patrulla Verde así

como el hecho de que si cualquier otro policía de la plantilla detectara este tipo de infracción avisaría a esta unidad para la necesaria intervención.

A la vista de lo informado, de la documentación obrante en el expediente así como de la normativa aplicable, se entendió necesario proceder a determinar cuál era realmente la raza de perro objeto de la queja presentada, con el fin de comprobar si se encontraba entre los potencialmente peligrosos en virtud de lo prevenido en la Ley 50/99, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos y en el RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el citado texto legal. Y ello por cuanto debía acreditarse si realmente se trataba de un perro de raza boxer, tal y como manifestaba el denunciante o, de no ser así, si pudiera tratarse de cualquiera de los incorporados en el anexo I del Reglamento lo que les confiere *ex lege* el carácter de perros potencialmente peligrosos. Por otra parte, se hizo mención al art. 2 del Real Decreto donde se detalla qué especies caninas se consideran como peligrosas, puesto que no sólo son conceptuadas así las incardinadas en la lista del anexo I sino también aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las citadas en el Anexo II.

Por su parte el art. 2 de la citada Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, contiene la definición de los mismos. El párrafo 2 establece literalmente que “tienen la calificación de potencialmente peligroso los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular los pertenecientes a la especie canina, incluidos dentro de una tipología racial, que por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas”. La cuestión estribaba en la queja de referencia en determinar si el perro boxer objeto de denuncia (en el caso de que fuera de esta raza y todo parecía indicarlo así) reunía estas características y las del precitado art. 2 del Reglamento que lo desarrolla. Resultaba evidente que cualquier perro, por pequeño que sea, puede causar lesiones pero también lo era, y la realidad jurisprudencial así lo demuestra, que perros de esa raza han protagonizado sucesos en los que se han causado lesiones de diversa índole a las personas (así SAP Sevilla 25-5-2005, SAP Barcelona 11-4-2005, SAP Vizcaya 1-4-2005 o SAP 7-3-2005). Todo ello sin perjuicio de que la exégesis del art. 2 de Ley llevaba a considerar que el elenco de elementos característicos que en él se contienen no tiene carácter acumulativo lo que implicaba que basta con que concurra cualquiera de ellos para que la raza pudiera ser incardinada en el precepto. Otro elemento a tener en cuenta a la hora de apreciar la condición de potencialmente peligroso de un perro de esta raza era su inclusión dentro de tal categoría por parte de las compañías de seguros y la de referencia se recoge entre ellas ampliando el listado que hace el Reglamento en el Anexo I.

Por otra parte también resultaba cierto que de la información proporcionada por el Ayuntamiento no había existido denuncia alguna ante la Policía Municipal, por lo que ninguna actuación se había llevado a cabo en orden a controlar la existencia y legalidad del citado animal y que la Corporación no podía ejercer sus competencias dentro del inmueble a fin de hacer cumplir lo prevenido en los Estatutos de la Comunidad de Propietarios, si bien el denunciante manifestaba haberlo puesto en conocimiento de la Policía Municipal aunque formalmente no había formulado denuncia.

Fue por todas estas razones por las que se dictó la siguiente resolución:

“Único.- Proceder a dar parte a la Policía Local en orden a la vigilancia de la zona de la Avda. del Castillo nº14 a fin de comprobar la existencia del citado animal, la raza del mismo así como las características de éste en relación con lo previsto en el art. 2 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos así como en los Anexos I y II del Reglamento Regulator y en el caso de cumplir alguno de estos requisitos llevar a cabo las actuaciones correspondientes de garantía de las obligaciones que derivan de tales normas tales como la inscripción del animal, suscripción del seguro obligatorio, uso necesario de correa y bozal y todas las demás legalmente establecidas”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Ponferrada.

El resto de las quejas en esta materia fueron archivadas al apreciar inexistencia de irregularidad. Así en el expediente **Q/1105/04**, la queja hacía alusión, principalmente, a la presunta situación irregular de dos perros en el patio trasero de una vivienda. Tras las peticiones de información correspondientes se observó que no había irregularidad.

En la queja **Q/1754/04** se hacía referencia a las molestias ocasionadas a los vecinos de la localidad de Prádanos de Ojeda (provincia de Palencia) los días tres de septiembre y siguientes del año 2004, como consecuencia del presunto abandono de dos perros muertos en el patio de una vivienda de la citada localidad. Tras las peticiones de información correspondientes se concluyó que la situación estaba y se procedió al archivo del expediente.

6. FIESTA TRADICIONAL DE LAS LUMINARIAS

El expediente del año 2005 trae causa de la queja **Q/1395/04** y tiene como número de referencia el **Q/1071/05**.

La queja se correspondía con la denuncia interpuesta ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, en fecha 24 de enero de 2005, solicitando la incoación de expediente sancionador al Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares por vulneración de la

PROCURADOR DEL COMÚN

legalidad en el desarrollo del festejo denominado "Las Luminarias" que se celebró el día 16 de enero de 2005.

Tras recabar la pertinente información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, esta Institución llegó a la conclusión de que las circunstancias acaecidas en la celebración de la fiesta de Las Luminarias de 16 de enero de 2005 habían sido lamentablemente las mismas que tuvieron lugar en el año 2004, salvo la presencia *in situ* de los Servicios Veterinarios Oficiales de la Unidad Veterinaria de Cebreros.

Teniendo en cuenta que la argumentación a desarrollar sobre la fiesta de Las Luminarias del año 2005 se correspondía en su integridad con la expuesta en la resolución dictada en el expediente de queja **Q/1395/04** en fecha 7 de enero de 2005, se hizo una remisión expresa a la misma.

No obstante, se insistió en dos reflexiones básicas respecto a la comisión por algunos de los jinetes participantes en la fiesta de infracciones administrativas tipificadas en la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía.

La primera era que se había asumido como elemento fundamental para la decisión de no incoar expedientes sancionadores el informe emitido por el Veterinario Coordinador de la SAC de Cebreros, en el cual, al parecer, se afirmaba que los animales no habían sufrido accidente ni lesión alguna durante la celebración de la fiesta de Las Luminarias y que en ningún momento se había observado la presencia de espuelas en los jinetes.

Ahora bien, no poniendo en tela de juicio el informe emitido por el funcionario público, esta Procuraduría se vio en la obligación de recordar nuevamente que el art. 4.2.a) de la Ley de Protección de Animales de Compañía prohíbe de manera expresa y en cualquier caso, no solamente el maltrato a los animales, sino también, por lo que al objeto de la denuncia interesa, el sometimiento de los animales a prácticas que les puedan producir padecimientos o daños injustificados. Y en este sentido, parecía fuera de toda duda que el hecho de hacer atravesar a los caballos por hogueras de fuego suponía un riesgo real, efectivo y potencial de daño al animal.

En segundo lugar, asimismo, parecía indudable que obligar a los caballos a atravesar imponentes hogueras de fuego era una conducta que implicaba tratamientos antinaturales, conducta expresamente prohibida en el art. 6.1 de la precitada norma legal, y que ya había sido objeto de sanción en otros espectáculos aludidos por la entidad denunciante en el recurso de alzada que presentó contra el Acuerdo del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila sobre la improcedencia de la iniciación de expediente sancionador, concretamente en el lanzamiento de la cabra en Manganeses de la Polvorosa (Zamora) y en el cerdo engrasado de Paredes de Nava (Palencia) y Chañe (Segovia).

A mayor abundamiento, el propio Alcalde de San Bartolomé de Pinares, en el ánimo de garantizar el máximo respeto a la normativa de protección de animales de compañía, dictó en fecha 7 de enero de 2005 un Bando en el cual se recordaba la tradición originaria de purificación de los caballos a través del humo -que no a través del fuego- y se indicaba de modo explícito que obligar a los caballos a atravesar las hogueras era una conducta terminantemente prohibida, en cumplimiento de lo establecido en los art. 4.2.a) y m) y 6.1 de la Ley 5/1997, de 24 de abril de Protección de los Animales de Compañía.

Estudiada la documentación obrante en el expediente, se consideró fehacientemente probado que algunos de los jinetes participantes cruzaban las hogueras con los caballos a través del fuego (algo reconocido tanto por la Guardia Civil como por el Veterinario asistente a la fiesta) incumpliendo lo advertido por el Alcalde en el mencionado Bando municipal, y suponiendo una excepción a la conducta correcta seguida mayoritariamente por el resto de participantes.

Pues bien, dado que se procedió a identificar a diez jinetes infractores que incumplieron la normativa vigente, según informó la Subdelegación del Gobierno en la provincia de Ávila en oficio remitido en fecha 21 de febrero de 2005 a la entidad denunciante, se consideró que la Consejería de Agricultura y Ganadería debía iniciar los expedientes sancionadores oportunos.

Se concluyó que el desarrollo de la fiesta de las Luminarias del año 2005 se había producido en los mismos términos que la del año 2004, por lo cual esta Procuraduría se reiteró en las reflexiones realizadas en el expediente **Q/1395/04**.

ÁREA I

ÁREA I**FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 251 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 17 |
| Expedientes admitidos..... | 137 |
| Expedientes rechazados | 36 |

1. FAMILIA**1.1. Personas mayores**

La constante necesidad de atención social que requiere el colectivo de personas mayores, deriva en buena medida del aumento de su dependencia (física, psíquica y sensorial) y de la transformación de la estructura familiar tradicional.

Esta realidad social, causante de frecuentes situaciones precisadas de un apoyo asistencial, determina muchas de las demandas de servicios y prestaciones para la mejora de la calidad de vida y desarrollo personal de este sector de población.

Así, se reclama la puesta en marcha de mejores actuaciones que garanticen la prestación de servicios de calidad (manteniendo cubiertos los aspectos básicos de la vida diaria) y una atención integral ajustada a los procesos de dependencia.

Por ello, esta Procuraduría ha examinado la eficacia de la intervención pública en la solución de los problemas que plantea el envejecimiento, supervisando las acciones dirigidas a facilitar la permanencia de los mayores en el entorno sociofamiliar, a proporcionar una adecuada calidad del servicio prestado en los recursos residenciales, eliminando las causas determinantes de deficiencias asistenciales y de vulneraciones en los derechos de los mayores institucionalizados, y a ofrecer a las familias, en condiciones de igualdad, apoyos necesarios en el ejercicio de la atención continuada de las personas dependientes.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.1.1. Deficiencias en el funcionamiento de los centros residenciales para mayores

La garantía de una atención y asistencia de calidad a los usuarios de los centros sociales destinados a las personas mayores, se encuentra directamente relacionada con el adecuado funcionamiento resultante de su gestión.

La calidad asistencial aparece vinculada a las medidas de control residencial, la plantilla de personal, el buen estado de las instalaciones, el trato satisfactorio ofrecido a los usuarios o la garantía de su protección jurídica.

De ahí que la intervención administrativa en este ámbito se muestre imprescindible para la evaluación sistemática de los servicios, la consecución de un buen nivel o grado de bienestar y la corrección de deficiencias en la actividad asistencial. Ello con independencia de la naturaleza pública o privada del centro social en cuestión.

1.1.1.1. Centros residenciales de carácter privado

Los centros de carácter social destinados a la atención de las personas mayores, con independencia de su naturaleza pública o privada, se encuentran sometidos al régimen de autorización, inspección y sancionador establecido en la normativa vigente en materia de acción social, sometimiento imprescindible para el adecuado desarrollo y control de la práctica asistencial. Pues bien, en este ámbito son frecuentes las reclamaciones ciudadanas de una eficaz intervención pública en relación con la atención residencial privada.

Éste ha sido el caso, entre otros, del expediente **Q/697/05** en relación con una residencia ubicada en una localidad de la provincia de Valladolid.

La larga lista de presuntas irregularidades denunciadas por el reclamante sobre el funcionamiento de dicho centro residencial, podría resumirse principalmente en la escasez de personal, residentes asistidos con moratones y golpes considerables, atados a las sillas de ruedas y a las camas, mal aseados, exceso en la medicación suministrada para mantenerles tranquilos y deficiente trato por parte de los directivos

Conforme a lo dispuesto en el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, y a la facultad inspectora que corresponde a la administración autonómica al amparo de lo establecido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y en el señalado Decreto 97/91, atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades) en virtud de su Reglamento General, esta Institución acordó poner en conocimiento de dicho organismo la situación relatada por el reclamante para la realización de las averiguaciones o inspecciones pertinentes.

PROCURADOR DEL COMÚN

Como consecuencia de ello, personal inspector de la citada Gerencia procedió a realizar la correspondiente inspección a dicho centro residencial, sin que se constataste ninguno de los hechos denunciados.

No obstante, la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Valladolid (a la que también fueron comunicados los hechos) informó a esta Procuraduría del traslado de los mismos al Juzgado de Instrucción para su oportuna investigación.

Semejante fue el supuesto planteado en la queja **Q/1051/05**. Los defectos asistenciales que, según alegaba la persona reclamante, existían en una residencia ubicada en una localidad de la provincia de Burgos, se centraban en la supuesta deficiente atención ofrecida a los usuarios.

Comunicado también el caso por esta Institución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales se desplazó a dicho centro residencial para realizar la oportuna inspección. Además, el centro durante el año 2005 (como en años anteriores) había sido objeto de las oportunas comprobaciones por parte de los técnicos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos y de visitas de inspección por los inspectores de la mencionada Gerencia de Servicios Sociales. Sin embargo, en las inspecciones y comprobaciones realizadas no se observó ningún tipo de infracción administrativa que diera lugar a la apertura de expediente sancionador.

Dado, por tanto, que la administración autonómica, como órgano competente, había ejercido su facultad inspectora y no había apreciado la necesidad de imponer corrección alguna ni ejercer su potestad sancionadora, se concluyó la intervención de esta Procuraduría.

1.1.1.2. Centros residenciales de carácter público

También el funcionamiento de las residencias de naturaleza pública, dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales, ha sido objeto de crítica ante esta Institución. Muestra de ello ha sido el expediente **Q/173/05**, centrado en la protección jurídica de los usuarios y el personal de la Residencia mixta de personas mayores de Segovia.

Con una capacidad de 188 plazas, contaba a fecha 31 de diciembre de 2003 con 186 residentes, de los cuales 91 eran válidos y 95 asistidos.

El número de residentes asistidos aumentó considerablemente durante el año 2004, disminuyendo, por el contrario, el número de válidos. La Memoria de dicho centro residencial correspondiente al citado ejercicio reflejaba, en este sentido, que el número de residentes válidos a fecha 31 de diciembre de 2004 descendía a 60, ascendiendo hasta 103 los usuarios asistidos. En realidad el progresivo deterioro de un importante número de residentes válidos había provocado esta situación.

PROCURADOR DEL COMÚN

Esta evolución inevitable en las características de los usuarios del centro en cuestión siguió incrementándose durante el ejercicio 2005. De los 130 residentes en régimen de estancia permanente, a fecha 31 de agosto de 2005, tan sólo 49 tenían la consideración de válidos frente a 81 asistidos (todos éstos, además, habían realizado su ingreso como personas válidas).

Con motivo de las necesidades derivadas de la atención requerida por este cambio de residentes válidos en asistidos, iba a procederse a la realización de determinadas obras de adaptación, con una intervención en 2.180 m² distribuidos en dos plantas y la reconversión de plazas de válidos en asistidos.

Tras la finalización de dichas obras (cuyo comienzo estaba previsto a principios del año 2006) se desarrollarían las actuaciones correspondientes a dotación de equipamiento y personal para la adecuación del centro a las necesidades derivadas de la transformación de las personas residenciadas.

Ello con independencia de que en los últimos años la plantilla de profesionales del centro hubiera aumentado de 73 a 94 trabajadores, personal con el que se superaba la ratio establecida en 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 las personas mayores.

Aunque de estas circunstancias podía deducirse la adecuación del centro a la legalidad y tras la visita efectuada por la Adjunta de la Institución, acompañada de un asesor, esta Procuraduría reflexionó sobre ciertos aspectos que podían beneficiar a sus usuarios, en concreto los siguientes:

a) En relación con la protección jurídica de los residentes.

Tan sólo 2 de los 103 usuarios asistidos se encontraban incapacitados judicialmente a fecha 31 de diciembre de 2004 y 12 en proceso de incapacitación.

Esta circunstancia (reducido número de ancianos incapacitados judicialmente o en trámite de incapacitación frente al elevado número de ancianos con deficiencias físicas o psíquicas) podía hacer pensar que, pese a la naturaleza asistida de un importante número de residentes, no siempre se trasladaba al Ministerio Fiscal la existencia de una posible causa de incapacitación o de hechos que pudieran ser determinantes de la misma.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en su art. 757.3 obliga a los funcionarios públicos que, por razón de sus cargos, conozcan la existencia de una posible causa de incapacidad en una persona, a poner ésta en conocimiento del Fiscal, facultando, asimismo, a cualquier persona a dirigirse a la misma autoridad para comunicar situaciones determinantes de una posible incapacitación.

PROCURADOR DEL COMÚN

Precisamente, con la finalidad de concretar a nivel institucional el cumplimiento de la exigencia señalada, el Instituto Nacional de Servicios Sociales dictó la Circular 13/1/93, de 21 de septiembre, sobre supuestos de incapacitación presunta e internamientos involuntarios (que resultó de aplicación en el ámbito de la administración autonómica conforme a lo señalado en el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales). Esta norma regulaba el procedimiento a seguir en los supuestos de una presunta situación de incapacidad de los residentes de un centro transferido o adscrito a la Gerencia de Servicios Sociales. En concreto, es el director del centro residencial, la persona responsable de la comunicación al Ministerio Fiscal de los casos de supuesta incapacidad de las personas mayores (Ello sin perjuicio de las actuales instrucciones propias de la Gerencia de Servicios Sociales).

Sin discutir la observancia por parte del centro en cuestión de la exigencia establecida en la Ley de Enjuiciamiento Civil, los datos mencionados parecían mostrar una clara discrepancia entre el número de residentes asistidos en el centro en cuestión y aquellos que se encontraban incapacitados judicialmente, pudiendo suscitarse ciertas dudas sobre la posible existencia de alguna otra causa de incapacitación no conocida por el Ministerio Fiscal y, por tanto, de algún otro interno que, por sus características, podía ser objeto de una posible declaración de incapacidad judicial.

Esta Procuraduría no cuestionaba en modo alguno la eficacia de la labor desarrollada en este ámbito por personal de la residencia examinada. Tan sólo pretendía, sin ánimo de supervisión, despejar las dudas razonables surgidas de los datos existentes en beneficio del notable número de residentes de naturaleza asistida, con el fin de garantizar en todo caso la eficacia de su protección jurídica.

b) En relación con el personal.

Para el desarrollo de un proceso de mejora de la calidad en la atención a los usuarios de los centros residenciales para mayores de gestión propia de la Gerencia de Servicios Sociales, mediante la oportuna adaptación de los servicios a las necesidades planteadas tanto en la cantidad de las plazas ofertadas como en la calidad de la asistencia prestada, la Administración autonómica pretende la transformación de plazas para personas mayores válidas en plazas para personas mayores asistidas. En este ámbito la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha diseñado 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, aprobado por Decreto 30/2001, de 1 de febrero.

Ello implica una actuación integral tanto en inversiones de infraestructura y equipamiento como en incremento de medios personales.

PROCURADOR DEL COMÚN

La aplicación de este proceso de mejora de la calidad en la Residencia Mixta de Segovia, supondría durante el ejercicio 2006, tras la finalización de las correspondientes obras de adaptación, la necesaria dotación de equipamiento y personal para la adecuación del centro a las necesidades derivadas del progresivo deterioro de sus usuarios.

Pero esta futura dotación de personal debía entenderse sin perjuicio de la cobertura de las necesidades actuales. Ello, incluso, con independencia de su adecuación a los requisitos mínimos establecidos en la norma vigente.

Esta apreciación derivaba de la situación observada durante la visita mencionada. Se había observado, concretamente, la presencia de numerosos residentes que se encontraban “aparcados” en el amplio hall del centro, cerca de la zona de recepción. Muchos de ellos en sillas de ruedas. Pese a las condiciones físicas o psíquicas de los mismos, únicamente se apreciaba la presencia de dos conserjes en dicha recepción, sin que existiera otro tipo de control o atención por parte del personal del centro.

No parecía apropiado dejar en manos del personal encargado de recepción la asistencia que exigen las especiales características de no pocos de estos usuarios. Dada la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas mayores internas en centros residenciales, se imponía la necesidad de ofrecer una atención y cuidados especiales adaptados a las propias condiciones físicas y psíquicas de los residentes.

Estas conclusiones aconsejaron que el Procurador del Común formulara a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que con el fin de garantizar la protección de las personas mayores ingresadas en la Residencia Mixta de Segovia, se valore la necesidad de examinar la posible existencia de alguna causa de incapacitación no conocida por el Ministerio Fiscal, dado el número elevado de residentes de naturaleza asistida internos en dicho centro residencial.

Que con el fin de asegurar la atención de los residentes asistidos que permanecen en el hall del centro residencial citado, se arbitren los medios oportunos para proporcionar, con el personal adecuado, su debida protección y cuidado, asegurando, de este modo, la prevención de los riesgos inherentes a sus propias condiciones físicas y psíquicas”.

Al cierre de este informe se está a la espera de conocer la postura administrativa sobre las indicaciones formuladas por esta Institución.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.1.2. Régimen de precios aplicados en los centros residenciales privados

El carácter libre de la fijación de tarifas por estancia en los centros residenciales privados, excluye cualquier posibilidad de intervención de la Administración autonómica en la determinación del régimen de precios aplicado por el titular del establecimiento.

No obstante, la técnica administrativa autorizatoria, en el ámbito de los servicios sociales, pretende marcar unos criterios mínimos de funcionamiento a los recursos existentes con el fin de garantizar la protección de los derechos de los usuarios del sistema de acción social. Sólo de esta forma resulta posible la consecución del bienestar social que orienta la actual regulación de los regímenes de protección social.

Ante esta necesidad de tutelar los derechos de las personas internas en centros residenciales privados (aun cuando ello suponga una cierta limitación del ejercicio de determinados derechos de las entidades titulares de servicios sociales), el régimen de precios se encuentra sometido a un mecanismo de control administrativo mediante el cumplimiento de una serie de previsiones contenidas en la normativa vigente en la materia.

Así se impone a la entidad titular del centro la obligación de formalizar con el usuario un contrato de prestación de servicios, en el que conste (entre su contenido mínimo) el precio, revisión de precios, servicios o prestaciones, fianza y forma de pago o el deber de dar a conocer y poner a disposición de los usuarios la lista actualizada de precios (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).

Este sometimiento de los centros a tales condiciones está ligado, por tanto, a la realización de las correspondientes actuaciones inspectoras, de forma que pueda comprobarse la posible existencia de infracciones administrativas en materia de acción social.

Este tipo de intervención administrativa fue reclamada en el expediente **Q/1793/04**.

El centro residencial cuestionado, ubicado en la provincia de Ávila, se encontraba autorizado para la prestación de servicios a personas mayores y a personas con discapacidad. Su titularidad había pasado a manos de una entidad privada, gestionando el recurso con criterios de continuidad y practicando una política de revisión anual de precios ajustada a la evolución de los índices del coste de vida.

Producido un nuevo cambio en la propiedad y gestión del recurso, se procedió a la realización de revisiones del precio pactado en los contratos de prestación de servicios de los residentes incrementándolo hasta tres veces más que el crecimiento del índice de precios al consumo, poniendo a numerosas familias en una situación de especial dificultad para hacer frente al pago de las tarifas impuestas.

PROCURADOR DEL COMÚN

De acuerdo con lo anterior, se hacía preciso determinar, en este caso, si el incremento de las tarifas aplicadas a los usuarios se había ajustado a la legalidad o, por el contrario, se había llevado a cabo de forma arbitraria e injustificada.

Ahora bien, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, según las gestiones de información desarrolladas por esta Procuraduría, condicionaba el ejercicio de su actividad de control para la determinación de posibles infracciones administrativas, al conocimiento de las circunstancias concretas de cada caso.

Por ello esta Procuraduría solicitó a la persona reclamante documentación relativa a los usuarios afectados por el incremento de las tarifas aplicadas a los servicios prestados en el centro, sus fechas de ingreso, el precio inicial suscrito en el contrato, el exigido a partir del año 2003 y el último cobrado, información que, no se nos facilitó dada su amplitud y la falta de conocimiento exacto por el reclamante.

Pese a ello no podía eximirse al centro cuestionado del sometimiento a la función inspectora de la administración. Dado que el ejercicio de dicha actividad comporta la facultad de efectuar toda clase de comprobaciones necesarias para velar por el respeto de los derechos de los usuarios, la inspección debía recabar y examinar cuanta documentación obrara en poder del centro residencial en relación con la revisión de precios para verificar la existencia o no de algún tipo de vulneración normativa. En ese ámbito los propios titulares y personal del centro están obligados a facilitar al personal inspector el examen de los documentos, libros y datos que obren en su poder y proporcionar toda la información requerida.

Por lo tanto, correspondía al ámbito de la labor inspectora el realizar las verificaciones documentales oportunas (pese a su posible complejidad) en relación con los incrementos de precios aplicados a cada usuario del centro residencial. Sólo así podía disponerse, con garantías de exactitud y veracidad, de la información necesaria para conocer las circunstancias concretas de cada caso y deducir si existían presuntas irregularidades determinantes de posibles infracciones administrativas.

El art. 61 de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, considera infracción grave no tener formalizado contrato con el usuario o su representante legal, que el mismo carezca de alguno de los contenidos exigidos por la normativa específica del sector, que se cobren precios distintos de los declarados o pactados, o que se incluyan o se cobren precios adicionales por prestaciones a las que el usuario tiene derecho por ser consideradas requisitos mínimos de funcionamiento de los centros o estar recogidas en el reglamento de régimen interior.

Y, de igual modo, respecto al sector de personas con discapacidad, el art. 7.7 del Decreto 97/1991, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción

PROCURADOR DEL COMÚN

social, recoge entre las infracciones por vulneración de los derechos de los usuarios, incrementar los precios por servicios prestados o establecer recargos e indemnizaciones sin causa justificada. Y también tipifica como infracción (art. 7.8) el establecimiento de precios o tasas de forma discrecional, sin que hayan sido aprobados por el órgano competente, en los casos que así proceda.

Pues bien, dado que la tarea de inspección podía realizarse no sólo a instancia de parte, sino también de oficio, el Procurador del Común estimó acertado formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“1.- Que en el ejercicio de las funciones de inspección en materia de acción social, se proceda a la realización de las averiguaciones o comprobaciones oportunas en el centro (recabando y examinando la documentación e información que obre en poder de dicho recurso sobre los precios y revisiones realizadas a cada usuario), para determinar si los incrementos de tarifas aplicados vulneran los derechos de los residentes.

2.- Que de constatarse la posible existencia de infracciones administrativas, se dé traslado de lo actuado al órgano competente para la adopción de posibles medidas en el ámbito de la potestad sancionadora”.

Al cierre de este informe está pendiente de conocerse la postura administrativa frente a dicha resolución.

Otro de los supuestos de denuncia de aumento injustificado del precio mensual pactado en los contratos de servicios residenciales, quedó reflejado en la queja **Q/1783/04** relativa a un centro residencial ubicado en la localidad de Burgos. En este caso, la correcta intervención de la Administración autonómica, a diferencia del caso anterior, garantizó el respeto de los derechos de los usuarios del centro, eliminando cualquier necesidad de supervisión por parte de esta Procuraduría.

Así se constató como resultado de las gestiones de investigación desarrolladas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, comprobándose que finalmente, en virtud del acta levantada por la Inspección de la Gerencia de Servicios Sociales, el Gerente Territorial de Servicios Sociales de Burgos había acordado la incoación de cuatro expedientes sancionadores. Uno de ellos de conformidad con el art. 61 o) de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, en el que se tipifica como infracción grave “incumplir las obligaciones asumidas por la entidad titular del centro respecto de sus usuarios”.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.1.3. Funcionamiento de los centros de atención no residencial para mayores

Junto a la asistencia residencial prestada a las personas mayores que no pueden seguir en sus hogares, el sistema de acción social, con el objeto de prestar una asistencia integral, se nutre también de 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.

Entre estos recursos de atención no residencial destacan los centros de día, convirtiéndose también su funcionamiento y organización en objeto de frecuentes quejas por parte de sus propios usuarios, especialmente en el ámbito de los órganos de representación.

Un ejemplo de este tipo de reclamación lo constituye el **Q/1790/04**. En este caso el reclamante alegaba la existencia de un supuesto trato deficiente propiciado durante las reuniones del consejo de centro de un Centro de Día de Burgos, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales, lo que había provocado un deterioro del ambiente interno.

Comunicada por esta Institución dicha problemática a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para la realización de las averiguaciones oportunas, de conformidad con el Decreto 97/91, de 25 de abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de acción social, dicha Administración emitió informe en el que se negaba que en las reuniones del consejo de centro se hubiera producido un deficiente trato a alguno de sus miembros. Se comunicó, no obstante, a esta Procuraduría que para dar solución a las diferencias existentes entre miembros del mismo órgano, la dirección se había dirigido de forma individual y con ánimo colaborador a las personas implicadas, insistiendo en la necesidad de comunicación, trabajo en equipo y actitud de servicio.

Lo anterior determinó la finalización de la intervención iniciada por esta Procuraduría.

También los procesos para la elección de los representantes de los usuarios de estos recursos sociales no residenciales son, a menudo, cuestionados por parte de los beneficiarios del servicio.

Puede destacarse, al respecto, el expediente **Q/1789/04**, en el que se denunciaban ciertas irregularidades en el procedimiento llevado a cabo en el año 2004 en un Centro de Día Burgos, dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales, como la no publicación del listado de usuarios en el tablón de anuncios y la ausencia de votación.

Como resultado de las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, pudo concluirse la ausencia de arbitrariedad o ilegalidad en el desarrollo de dicho proceso, teniendo en cuenta:

PROCURADOR DEL COMÚN

a) Que en las convocatorias de elecciones para representantes de los usuarios, se ponían a disposición de los mismos copias de los libros de registro de usuarios (más de diez volúmenes) en la recepción del centro y en el despacho de dirección, informándose de ello en el tablón de anuncios.

b) Que el proceso electoral en cuestión se había celebrado cumpliendo todas las formalidades y plazos, concluyendo con la correspondiente acta de constitución del nuevo consejo de centro.

c) Que de acuerdo con la particularidad contemplada en el art. 35 del Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León, no había sido necesaria la realización de votaciones dado que el número de candidatos presentados había sido inferior a siete y superior a cuatro, esto es, no se superaba el número de miembros que debían componer dicho órgano de representación.

1.1.4. Criterios de calidad asistencial de los centros de personas mayores

El progresivo envejecimiento de la población, unido al aumento de la esperanza de vida, ha determinado un incremento significativo de personas con limitaciones de su autonomía y, por ello, en situación de dependencia.

Esta realidad social provoca una clara evolución en las necesidades asistenciales de las personas mayores y, con ello, en las demandas de atención social orientadas hacia el bienestar físico, material, social y cognitivo-emocional.

Dicha evolución, asociada a un avance en los planteamientos asistenciales, encuentra su respuesta a nivel institucional a través de la mejora de la calidad de la atención a las personas mayores mediante el desarrollo de sistemas de calidad de los recursos y servicios destinados a este sector de la población.

Este objetivo se recoge expresamente en el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas Mayores, aprobado por Decreto 57/2005, de 14 de julio, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2007.

Entre las actuaciones a desarrollar en este ámbito en el año 2004, se recoge la elaboración de una norma que regule los criterios de calidad y planes de mejora. A esta institución no le consta, sin embargo, que se haya elaborado dicha norma.

Por ello, en este ámbito se aprecia un avance algo inferior al producido en relación con el colectivo de las personas con discapacidad. Partiendo del Plan de atención al ciudadano aprobado por la Junta de Castilla y León y del Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo de 2000, ya se insistía en el anterior Plan Regional Sectorial de Atención a las

PROCURADOR DEL COMÚN

Personas con Discapacidad (aprobado por Decreto 266/2000, de 7 de diciembre) en la profundización del concepto de mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad.

El nuevo Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad, aprobado por Decreto 57/2005, de 14 de julio, recoge el programa de calidad en los servicios dirigidos a este colectivo, estableciendo como actuación a desarrollar en el año 2004 la elaboración del Documento Marco sobre el proyecto de calidad de vida para los usuarios de los centros de la Gerencia de Servicios Sociales.

Se impulsó, así, por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades un "Proyecto de calidad en los centros de atención a personas con discapacidad intelectual". Con ello, la Administración autonómica pretende mejorar la atención a las personas con discapacidad intelectual en los centros, buscando su calidad de vida, introduciendo de forma gradual un cambio en la dinámica de funcionamiento de los recursos, a través de una gestión de mejora continua, con la calidad de vida de los usuarios como meta.

Además, conforme a dicho proyecto y como desarrollo previsto en el señalado Plan Sectorial, se contempla también, según ha informado la Gerencia de Servicios Sociales, la elaboración de una norma reguladora de la calidad en los centros de personas con discapacidad dependientes de dicha Administración.

Por todo ello, y siendo conscientes de la necesidad de conseguir las cotas más altas de bienestar, con ocasión de la tramitación del expediente **Q/173/05** (citado también en el apartado 1.1.1.2. de este Área) se reflexionó sobre la conveniencia de que en el ámbito de las personas mayores se experimentara el mismo avance normativo para la mejora de la calidad de la atención prestada a este colectivo, como sector específico al que, en condiciones de igualdad, va dirigido el Sistema de Acción Social.

Por este motivo, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

"Que de conformidad con el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas Mayores, aprobado por Decreto 57/2005, de 14 de julio, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se proceda a la elaboración de una norma que regule los criterios de calidad de los centros para personas mayores."

Estamos a la espera de recibir contestación sobre el contenido de dicha resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.1.5. Otros recursos sociales: El servicio de ayuda a domicilio**1.1.5.1. Acceso al servicio de ayuda a domicilio**

El modelo de atención de las personas mayores establecido en el actual sistema de acción social prevé la aplicación de medidas asistenciales en el propio entorno habitual del beneficiario, dando respuesta a sus necesidades personales, económicas y sociales.

Precisamente la ayuda a domicilio, regulada en el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, se configura como uno de los principales recursos del sistema y constituye uno de los servicios sociales básicos a través del cual se intenta promover una mejor calidad de vida de los ciudadanos, potenciando su autonomía y unas condiciones adecuadas de convivencia en su propio entorno familiar y sociocomunitario.

Con carácter genérico, pueden ser usuarios de esta prestación todas aquellas personas o grupos familiares residentes en esta Comunidad Autónoma, que se encuentren en una situación que les impida satisfacer sus necesidades personales y sociales por sus propios medios y requieran atención y apoyo para continuar en su entorno habitual. Y con carácter específico, las personas de edad avanzada con dificultades en su autonomía personal y en condiciones de desventaja social.

Sin embargo, los problemas en el acceso a este tipo de servicio social se han manifestado en expedientes como el registrado con el número **Q/2087/04**. Su objeto se centraba en la lentitud en la estimación de una solicitud presentada para la concesión de una ayuda a domicilio, permaneciendo el solicitante en lista de espera pese a su situación de especial necesidad.

Tras las actuaciones desarrolladas por esta Institución con la Diputación Provincial de León, se acordó incluir al solicitante como beneficiario del servicio con carácter definitivo, solucionándose así el problema planteado en dicho expediente.

En otros casos, las reclamaciones están relacionadas con los requisitos formales establecidos para la tramitación del expediente.

Teniendo en cuenta que entre las variables a ponderar en la baremación establecida para el acceso a este servicio se encuentra la situación económica (constituida por la suma de los ingresos totales de la unidad de convivencia del beneficiario), la norma (art. 14 del citado Decreto 269/1998, de 17 de diciembre) exige al respecto la presentación de determinada documentación (fotocopia compulsada de la última declaración de la renta y del patrimonio de los miembros de la unidad de convivencia) junto a la correspondiente solicitud.

PROCURADOR DEL COMÚN

La presentación de este tipo de documentación provoca, en algunos casos, ciertas reticencias por parte de los solicitantes. Así ocurría en la queja registrada con el número **Q/440/04** en la que el reclamante manifestaba su desacuerdo con la necesidad de aportar determinada documentación relativa a los ingresos de la unidad familiar para la estimación de la solicitud de ayuda a domicilio presentada en el Centro de Acción Social de Aguilar de Campoo.

Realizadas por esta Institución las gestiones de información oportunas con la Diputación Provincial de Palencia sobre la tramitación del expediente en cuestión, se constató que la exigencia del citado requisito por parte de dicha Administración se había ajustado a la norma de procedimiento vigente, excluyendo, en consecuencia, la existencia de una actuación irregular.

1.1.5.2. Tarifas del servicio de ayuda a domicilio

Dado que los propios beneficiarios de este tipo de ayuda contribuyen a su financiación, en ocasiones, algunos han considerado excesivas las tarifas exigidas para su prestación, por su consideración como servicio de carácter social.

Así quedó reflejado en el expediente **Q/874/04**, en el que se consideraba abusiva la cuantía de las cuotas exigidas por el Ayuntamiento de Ponferrada en los supuestos de personas mayores o discapacitadas que conviven en el domicilio con un familiar o roten por los domicilios de varios familiares, dado que la Ordenanza reguladora del precio público por la prestación del servicio de ayuda a domicilio exigía en esos casos el cómputo de los ingresos de la unidad de convivencia.

Esta Procuraduría, tras las gestiones realizadas, constató que dicho Ayuntamiento había procedido a la aprobación de una nueva Ordenanza, en la que, derogando la anterior, estableció para aquellos supuestos el cómputo único de los ingresos del beneficiario directo del servicio y su cónyuge o relación análoga.

1.2. Menores

La intervención desarrollada a lo largo del año 2005 en materia de protección de la infancia y adolescencia en Castilla y León ha pretendido garantizar de forma efectiva el ejercicio adecuado de la acción administrativa protectora en la defensa y promoción de los derechos de los menores tras el fracaso en el ámbito de las relaciones familiares, sociales e institucionales implicadas en su cuidado y protección.

Las cuestiones suscitadas han reflejado una visión general de las demandas planteadas para la prevención de las situaciones que pueden dificultar el desarrollo e integración de los niños y adolescentes, para la protección de los que se encuentran en riesgo o

PROCURADOR DEL COMÚN

desamparo y para la atención de otras necesidades que requieren la máxima efectividad del sistema de intervención administrativa.

En cuanto a la política de atención y protección a la infancia ha sido analizada desde la perspectiva de la actuación reparadora de las situaciones de desprotección, asegurando la adecuada aplicación de las medidas que implican la ruptura familiar, la respuesta institucional orientada a evitar los efectos perjudiciales que para el desarrollo integral de los menores pudieran implicar determinadas actividades y la determinación de un marco jurídico adecuado para asegurar el bienestar de las personas menores de edad en esta Comunidad Autónoma.

1.2.1. Protección Jurídica**1.2.1.1. Acción administrativa del sistema de protección**

La intervención 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, exige la inmediata puesta en marcha de las medidas y actuaciones precisas tendentes a su reparación en el menor tiempo posible.

Por ello son frecuentes las reclamaciones que exigen una rápida intervención individualizada frente a posibles situaciones de grave riesgo social. Tales demandas impulsan 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 situación denunciada.

Esta actuación inmediata de la administración para paliar las causas que conducen a la marginación infantil, fue reclamada en el expediente **Q/2058/04**, en el que se aludía a la supuesta situación de desprotección de un menor, al convivir con su madre en una vivienda en malas condiciones de higiene y en situación de hacinamiento. Tales hechos habían sido trasladados a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora, mediante testimonio deducido por el correspondiente órgano judicial.

Llevadas a cabo por esta Procuraduría las gestiones de investigación oportunas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a fin de supervisar la actuación protectora desarrollada por la citada Gerencia Territorial en interés del menor, se pudo constatar el correcto ejercicio de las funciones derivadas de la competencia que dicha entidad pública ostenta en materia de protección de la infancia.

Atendiendo a la situación familiar existente y en beneficio del menor, se había iniciado expediente de protección conforme a las correspondientes previsiones legales, asumiendo su guarda mediante el acogimiento residencial en un centro de protección de menores.

PROCURADOR DEL COMÚN

La entidad pública, con posterioridad, había procedido a resolver el cese de la guarda en el centro en cuestión, pasando a residir el menor en el domicilio paterno. Sin embargo esta última resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, tras ser recurrida ante el Juzgado competente, fue dejada sin efecto en virtud de la correspondiente resolución judicial, lo que determinó el cierre del expediente de protección iniciado por la entidad pública citada.

La decisión judicial puso término a la actuación administrativa de protección y llevó, así mismo, a esta institución a cerrar el expediente abierto al no apreciarse la ausencia de inactividad alguna en la ejecución de la acción protectora por parte de la entidad pública.

En otros supuestos 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, aun cuando su finalidad estuviera orientada hacia la protección de la integridad y seguridad del menor y a establecer las condiciones que posibilitaban la posterior reunificación.

Así, en el expediente **Q/87/05**, se observaba la disconformidad del reclamante con la medida de internamiento de un menor en una unidad de socialización, acordada en virtud del expediente de protección iniciado por la Administración autonómica para reconducir su comportamiento.

La falta de un tratamiento adecuado a su trastorno de conducta y el desarraigo familiar y social sufrido por el menor con motivo del internamiento en el centro, se alegaban como causas determinantes de la ineficacia de la medida de guarda adoptada por la administración. En concreto, se consideraba necesaria, la reunificación familiar.

Realizadas por esta Institución las gestiones de información oportunas con la Gerencia de Servicios Sociales, no pudo constatarse la improcedencia de la intervención de los servicios de protección a la infancia ni la inconveniencia del ingreso del menor en el centro que le fue asignado.

Efectivamente, acordado el desamparo del menor en el correspondiente expediente de protección y la asunción de la tutela por parte de la Junta de Castilla y León, se había producido el ingreso en una unidad de socialización con la pretensión de dotar al menor de un entorno estable, con pautas educativas y normas adecuadas a su edad, considerándose el centro citado como el más adecuado para su situación, al estar destinado a menores con problemas de socialización, inadaptación o desajuste social, y en el que, en el marco de la acción protectora, se llevaría a cabo una intervención educativa, de orientación preventiva, intensiva, directamente encaminada a eliminar o neutralizar el riesgo y favorecer la corrección o compensación de los factores origen del mismo, en un ambiente estructurado y de seguridad para modificar actitudes y adquirir normas de convivencia que favorecieran su proceso de socialización.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, esta Procuraduría dio por finalizada su intervención al no apreciar irregularidad alguna en la resolución de desamparo y asunción de la tutela por la entidad pública ni la incorrección de la medida de protección impuesta (con independencia de una posible reunificación con la familia o la adopción de otro tipo de decisiones en función de la evolución del menor).

1.2.1.2. La adopción de menores

La consideración de la adopción, conforme a la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, como una medida de significado valor en la búsqueda de una alternativa válida de integración definitiva, segura y estable, cuando no resulta posible la permanencia del menor en la familia de origen, implica la necesidad de asegurar su adecuación al interés preferente del menor.

Ya la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores, se inspira en la supremacía del interés del menor.

Posteriormente, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, parte también de la supremacía de dicho interés como principio rector de la actuación de los poderes públicos.

Atendiendo a este interés preferente, la mencionada Ley Orgánica estableció la necesidad de la idoneidad de los solicitantes para su selección como posibles adoptantes.

Sin embargo, algunos criterios de valoración de idoneidad han provocado críticas al no compaginarse de forma armónica con el respeto a los derechos de los implicados en el proceso de adopción.

Es el caso del criterio de la diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado (no superior a cuarenta años) establecida en el Decreto 184/1990, de 20 de septiembre, por el que se aprobó en esta Comunidad Autónoma el Reglamento de expedientes administrativos de adopción. Se reclamaba, así, en la queja **Q/389/04**, la modificación de dicha norma, flexibilizando los requisitos de acceso a este tipo de medida de protección a la infancia.

En principio, conforme al vigente art. 175 CC, puede adoptar cualquier persona física, ya sea hombre o mujer, casado o soltero, viudo, separado o divorciado. Tan sólo se requiere plena capacidad de obrar, no estar incurso en ninguna prohibición legal y tener veinticinco años cumplidos. Además, en la adopción por ambos cónyuges basta que uno de ellos haya alcanzado dicha edad y, en todo caso, el adoptante o adoptantes habrán de tener catorce años más que el adoptando.

PROCURADOR DEL COMÚN

La legislación estatal, por tanto, fija como edad mínima para adoptar la de veinticinco años. Nada dice, sin embargo, en cuanto a la edad máxima.

Esta inexistencia de un límite máximo de edad para adoptar se observa, asimismo, en la legislación catalana. El Código de Familia de Cataluña (Ley 9/1998, de 15 de julio), e incluso la normativa precedente, no recoge ninguna medida legal limitadora de dicha facultad, de forma que es posible adoptar a partir de los veinticinco años, en tanto el adoptante cuente con las necesarias capacidades para asumir y ejercer las obligaciones inherentes a la patria potestad.

No ocurre así, por el contrario, en otras Comunidades Autónomas, en las que la normativa reguladora de esta materia establece una concreta limitación de la edad máxima entre adoptante y adoptado.

Es el caso de Galicia (Ley 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia y Decreto 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa vigente en la materia), Extremadura (Decreto 5/2003, de 14 de enero, por el que se establece el procedimiento de valoración de las solicitudes de adopción) o Castilla y León (Decreto 184/1990, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de expedientes administrativos de adopción).

En concreto, se establece entre los criterios indicativos de valoración, que la diferencia máxima de edad entre el adoptado y el adoptante no sea superior a cuarenta años, salvo cuando los solicitantes manifiesten su disponibilidad de aceptar menores con características especiales o grupos de hermanos, en que la diferencia de edad podrá ser superior.

De esta forma, en estas Comunidades Autónomas se establece indirectamente una clara limitación de la edad máxima para adoptar, dado que si (con las excepciones del Código Civil) solamente pueden ser adoptados los menores de edad no emancipados, al requerirse dieciséis años para la emancipación y dieciocho para la mayoría de edad, únicamente podrán adoptar quienes tengan un máximo de edad de 56 o 58 años respectivamente.

Examinado por esta Institución el borrador del Decreto elaborado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, por el que, derogando el anteriormente citado, se regularían los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores, pudo comprobarse como la nueva redacción suponía la ratificación del límite máximo de edad de cuarenta años entre adoptante y adoptado.

Aunque, quizá, en el ánimo del legislador autonómico parecía primar la pretensión de aproximar la filiación adoptiva a la filiación por naturaleza, respondiendo, así, a la necesidad de cumplir en grado óptimo los deberes que impone la adopción al igual que la filiación biológica,

PROCURADOR DEL COMÚN

esta Procuraduría entendió, sin embargo, que esta normativa establecía una importante restricción al derecho a instar la adopción reconocido por el Código Civil.

La única limitación por razón de edad que establece dicho texto legal es que el adoptante sea mayor de veinticinco años y, en todo caso, que tenga al menos catorce años más que el adoptando, sin hacer mención a límite alguno más allá del cual se excluya la posibilidad de acceder a la adopción. Lo que excluiría la posibilidad de imponer tal limitación a través de una norma reglamentaria.

Parecía, entonces, conveniente (aun cuando pudieran existir suficientes razones que justificaran la oportunidad de establecer una diferencia de edad máxima que imposibilite para la adopción) que tal circunstancia se efectuara a través de una modificación del Código Civil.

Si mediante las importantes reformas legislativas producidas en materia de adopción (especialmente la llevada a cabo con la Ley 21/1987) se habían ido ampliando las personas que pueden acceder a este tipo de medida de protección a la infancia, no parecía posible que dicho acceso pudiera ser limitado a través de la normativa autonómica, vulnerando el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE.

No obstante, dado que el criterio de la Administración autonómica podía no resultar coincidente con estas reflexiones, se valoró también, como opción subsidiaria, la mayor flexibilidad recogida en los textos de algunas Comunidades Autónomas a la hora del cómputo de la diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado, al tomar en consideración, en el caso de solicitud conjunta, al solicitante de menor edad.

Así ocurre en Andalucía (Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, de acogimiento familiar y adopción), Cantabria (Decreto 58/2002, de 30 mayo, por el que se desarrollan los procedimientos relativos a la protección de menores y a la adopción), Castilla-La Mancha (Decreto 45/2005, de 19 de abril, por el que se regula la adopción de menores), Canarias (Decreto 54/98, de 17 de abril, por el que se regulan las actuaciones de amparo de menores) o La Rioja (Ley 4/1998, de 18 de marzo, del Menor).

Esta forma de aplicación de la diferencia máxima de edad determina la posibilidad de extender la adopción respecto de menores con una edad inferior. En una de estas Comunidades Autónomas, se podría adoptar a un menor con una edad inferior a la que correspondería en Castilla y León, donde se aplica la media aritmética de las edades de los solicitantes. (Ejemplo: Dos solicitantes con 40 y 47 años: En Canarias la edad del menor podría ser inferior al año. En Castilla y León, por el contrario, la edad del menor no podría ser inferior a tres años y medio).

A ello se unía la circunstancia de que en alguna de estas Comunidades Autónomas se establecía, incluso, un límite máximo de edad superior al previsto en Castilla y León (Andalucía - 42 años-, Cantabria y Castilla-La Mancha -45 años-).

PROCURADOR DEL COMÚN

Todas estas circunstancias aconsejaron al Procurador del Común a formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que en la elaboración de la normativa que próximamente regulará la adopción de menores en Castilla y León, se valore la conveniencia de eliminar el límite máximo de edad entre adoptante y adoptado y, con ello, cualquier limitación indirecta de la edad máxima para adoptar, en respeto al principio de jerarquía normativa.

Y en caso de no estimarse conveniente la eliminación de dicha restricción, se valore la posibilidad de aumentar el límite máximo de edad entre adoptante y adoptado y, asimismo, en el supuesto de solicitudes conjuntas, de tomar en consideración para el cómputo de tal diferencia máxima de edad al solicitante más joven o de menor edad, como así ocurre en otras Comunidades Autónomas”.

Sin embargo, el Decreto 37/2005, de 12 de mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores, recoge nuevamente la diferencia máxima de edad entre el solicitante y el menor a adoptar (cuarenta años) como uno de los criterios objetivos que han de tenerse en cuenta en el proceso de valoración de la idoneidad.

No obstante, se incluyeron también adaptaciones especiales en la aplicación práctica de ese criterio de diferencia de edad, de forma que, siempre en interés del menor, la idoneidad pueda extenderse para la adopción de niños con una edad inferior a la que correspondería por aplicación automática del criterio general. Esta ampliación, según los supuestos, puede alcanzar en la adopción nacional e internacional hasta tres y ocho años respectivamente.

1.2.1.3. Servicios de intervención familiar

Los hijos menores son los principales afectados por los conflictos surgidos en el seno de la familia. Su protección integral, orientada al amparo de la tutela del interés superior que éstos representan, se hace imprescindible para paliar las posibles situaciones de riesgo que representan los procesos contenciosos de separación o divorcio o los pleitos sobre su guarda y custodia.

Por ello, en esta Comunidad Autónoma, existen programas de intervención familiar gestionados por servicios de carácter privado, como una alternativa de intervención temporal o como medida pacificadora que favorece el derecho fundamental de los hijos a relacionarse con sus familiares.

Aún no existiendo una norma reguladora específica de este tipo de servicios establecidos para el cumplimiento de los regímenes de visita conflictivos en los casos de separación y divorcio (Puntos de Encuentro Familiares), son considerados, de modo genérico,

PROCURADOR DEL COMÚN

como servicios sociales encuadrados en el ámbito de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

Por tanto, el régimen jurídico aplicable a este tipo de servicios se encuentra recogido en el Decreto 109/1993, de 20 de mayo, de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por el que se regula la autorización, acreditación y registro de entidades, servicios y centros de carácter social. Por ello, sólo precisan de la correspondiente inscripción en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

El funcionamiento de este tipo de servicios de asesoramiento, mediación e intervención familiar, con independencia de su inscripción registral como reconocimiento de la actividad desarrollada, ha sido objeto de numerosas críticas ante esta Institución. Expedientes como **Q/328/04**, **Q/1816/04**, **Q/426/05** o **Q/506/05**, reflejan de forma individual la disconformidad de los usuarios con la actuación realizada por un servicio de intervención familiar desarrollado por una asociación sin ánimo de lucro.

Entre las supuestas irregularidades denunciadas, destacan las aludidas en la queja **Q/328/04**. Se habla de incumplimiento de los fines y objetivos previstos, de manipulación de los menores por los profesionales del centro (obligándoles a relacionarse con el progenitor visitante, lo que produce daños psíquicos en muchos casos irreparables), de manipulación en los informes o de personal sin cualificación específica.

Dado el sometimiento al procedimiento de inspección regulado en materia de acción social por el Decreto 97/1991, de 25 de abril, de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por esta Institución se han desarrollado las oportunas gestiones ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para verificar el sometimiento del citado servicio al necesario control administrativo.

De este modo, se constató que la Gerencia de Servicios Sociales había comprobado inicialmente el cumplimiento de las condiciones necesarias para la inscripción como servicio de carácter social. No pudo confirmarse, sin embargo, la realización de posteriores inspecciones y comprobaciones.

Únicamente, en relación con las supuestas irregularidades alegadas en la queja la Gerencia de Servicios Sociales había realizado las averiguaciones oportunas para su esclarecimiento, concluyendo su falta de justificación y considerando innecesario, en consecuencia, realizar otro tipo de actuación al respecto.

No parecía apropiado, sin embargo, que el sometimiento de la actividad en cuestión al ejercicio de las funciones inspectoras de la Administración autonómica en materia de acción social se hubiera reducido a lo anterior.

PROCURADOR DEL COMÚN

Siendo los menores los principales destinatarios de este tipo de programas de apoyo en las situaciones de conflicto y ruptura familiar, la intervención administrativa debía dirigirse necesariamente hacia su protección integral, de forma que resultara posible la prevención de posibles situaciones vulneradoras de sus derechos.

Por este motivo, la actividad de control sobre este tipo de servicios de apoyo a la dinámica familiar favorece el desarrollo de una intervención eficaz en el mantenimiento o restablecimiento, lo más normalizado posible, de las relaciones entre padres e hijos u otros miembros de la familia.

Ello exigía la puesta en marcha de los mecanismos de control necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de este servicio de ayuda a la familia, de forma que, en el desarrollo de su funcionamiento, quedara garantizada la seguridad y el bienestar de los menores, así como la consecución de sus intereses en las situaciones de conflicto familiar para su buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional. Y ello requería la realización de comprobaciones periódicas sobre las condiciones del servicio y el cumplimiento y adecuación a las disposiciones vigentes, como establece el Decreto 97/1991, de 25 de abril, por el que se regula la inspección y el régimen sancionador en materia de acción social.

Esta necesidad de asegurar al menor y, en consecuencia, a la familia, un marco adecuado para el desarrollo de una dinámica familiar normalizada y el disfrute adecuado de sus derechos, motivó que se formulara a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, se compruebe periódicamente el funcionamiento del servicio de asesoramiento, mediación e intervención familiar desarrollado Y en caso de deducirse de tales comprobaciones la existencia de presuntas irregularidades, se ejerciten por la Inspección de la Gerencia de Servicios Sociales las funciones correspondientes.

Ello con el objetivo de asegurar el desarrollo adecuado y el cumplimiento eficaz de la finalidad del servicio, garantizar el bienestar y seguridad del menor y evitar posibles vulneraciones de sus derechos y los de su familia”.

La citada administración informó del cumplimiento de la citada resolución, concluyéndose, de conformidad con las comprobaciones realizadas, la inexistencia de irregularidades en el funcionamiento del servicio cuestionado.

Esta Institución ha desarrollado, asimismo, una actuación de oficio de carácter general en relación con los puntos de encuentro familiares, de cuyo contenido se da cuenta en el apartado correspondiente de este informe.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.2.2. Protección ante el maltrato

El mantenimiento de un adecuado clima de relaciones, en todos los ámbitos de la vida, se muestra como condición indispensable para el necesario desarrollo personal y social de la infancia y adolescencia. De ahí la especial importancia de las actuaciones dirigidas a prevenir la aparición de manifestaciones de intimidación, acoso o agresión.

La necesidad de fomentar los esfuerzos necesarios para conseguir la eliminación de situaciones que supongan el maltrato de la población infantil y juvenil, quedó reflejada en el expediente **Q/959/04**.

Se aludía a un incidente ocurrido en la Biblioteca Municipal de una localidad de la provincia de Palencia, en la que personal del Aula Infantil supuestamente había maltratado a un menor de tres años de edad, al que se había arrastrado de un brazo y por el suelo con la intención de introducirlo en un cuarto, por haberse subido a una mesa de dichas instalaciones.

De las gestiones de información realizadas por esta Institución con el Ayuntamiento de la localidad resultó que, en su día, tras presentarse la correspondiente denuncia, se había procedido a la apertura de un periodo de información reservada.

Tras la práctica de las diligencias oportunas, se había dictado Decreto por la Alcaldía en el que, apreciándose la existencia de una infracción leve, se había impuesto al trabajador afectado la sanción de apercibimiento, al entender acreditado que por su parte se había incurrido en una falta de incorrección o de desconsideración con un ciudadano y usuario de la biblioteca. En dicho Decreto se rechazaba que se hubiera acreditado la comisión de los hechos en la forma en que habían sido relatados por la persona denunciante.

La lectura de dicha resolución permitía concluir que esta falta de acreditación derivaba probablemente de las discrepancias existentes entre las declaraciones de denunciante y denunciado.

Con posterioridad a dicho Decreto, y ante la reclamación presentada por el trabajador afectado, el Ayuntamiento dejó sin efecto la sanción impuesta por entender que se había producido su prescripción, al amparo de lo establecido en el art. 60.2 del Estatuto de los Trabajadores, dado que las infracciones leves prescriben a los diez días a partir de que la empresa tenga conocimiento de su comisión.

No constaba en esta Institución, sin embargo, la fecha a partir de la cual comenzaban a computarse esos diez días. En cualquier caso, lo que sí resultaba evidente era que, aunque las investigaciones desarrolladas no permitían constatar que los hechos denunciados habían sucedido en la forma expuesta en la denuncia formulada, algún incidente sí se había producido.

PROCURADOR DEL COMÚN

De hecho, el propio Ayuntamiento había apreciado la comisión de una infracción o falta leve por el trato incorrecto recibido por una usuaria de la biblioteca.

De esta forma, y aunque la citada infracción estuviera prescrita, no desaparecía la incorrección en el trato observada. Por ello, parecía oportuno recordar al Ayuntamiento en cuestión la obligación que tienen todas las personas que prestan servicios en sus distintas dependencias (autoridades, funcionarios y personal laboral) de atender con respeto y deferencia a los ciudadanos.

Así, con relación a los funcionarios, el art. 35 i) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas tienen derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Y esa misma obligación tienen los empleados (contratados laborales) de una administración en relación con los usuarios de los servicios en los que desarrollan su trabajo.

Dicha obligación resultaba exigible en el caso analizado, al estar en presencia de una administración y de un servicio público, estando obligado el Ayuntamiento a exigir que sus trabajadores en el desempeño de sus funciones presten el mejor y más exquisito trato a los usuarios de dicho servicio.

También se consideró preciso recomendar a la citada Corporación la necesidad de impartir las instrucciones precisas a todos sus servidores para que, de producirse en cualquiera de sus dependencias o servicios hechos en los que estén implicados sus trabajadores (funcionarios o no) susceptibles de ser calificados como infracción disciplinaria y de los que tengan conocimiento sus empleados, fueran comunicados de forma inmediata y por escrito a su superior.

Y por último, con la finalidad de evitar la prescripción de las infracciones que pudieran cometerse, resultaba necesario que se desarrollaran, con la celeridad necesaria, las actuaciones precisas para su corrección.

Por ello, el Procurador del Común realizó la siguiente resolución:

“1.- Que por esa Corporación se adopten las medidas precisas y se dicten las oportunas instrucciones para asegurar el trato correcto y deferente a los usuarios de sus distintos servicios, por parte de sus empleados (funcionarios o no), recordándoles, en todo caso, dicha obligación.

2.- Que por ese Ayuntamiento se impartan a todos sus servidores las instrucciones precisas para que, de producirse en cualquiera de sus dependencias o servicios,

PROCURADOR DEL COMÚN

hechos en los que estén implicados sus trabajadores (funcionarios o no) susceptibles de ser calificados como infracción disciplinaria y de los que tengan conocimiento sus servidores, los comuniquen de forma inmediata y por escrito a su superior.

3.- Que, con la finalidad de evitar en el futuro la prescripción de las infracciones que puedan cometer sus empleados, se desarrollen con la necesaria celeridad y desde el momento en que se tenga conocimiento de su comisión, las actuaciones precisas, en su caso, para su comprobación y sanción”.

El Ayuntamiento afectado no contestó a la resolución dictada.

1.2.3. Protección socio-cultural**1.2.3.1. Espectáculos y festejos públicos**

La protección de la infancia y la juventud exige la puesta en marcha de una serie de garantías dirigidas a evitar que los espectáculos y actividades alteren, en alguna medida, el correcto desarrollo y personalidad de los niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma.

Así ocurre, por ejemplo, en el curso de los festejos taurinos populares previstos en la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, así como en el art. 91 del Reglamento de Espectáculos Taurinos, aprobado mediante RD 145/1996, de 2 de febrero.

Pues bien, una vez producida la transferencia de competencias en la materia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se llevó a cabo un desarrollo de la regulación de los espectáculos taurinos populares en el ámbito autonómico, con una larga e importante tradición en muchos pueblos de esta Comunidad.

En concreto, este tipo de festejos se regularon mediante el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León, modificado por Decreto 234/1999, de 26 de agosto, y más recientemente por Decreto 41/2005, de 26 de mayo.

Dicha regulación recoge un especial reconocimiento de aquellos festejos populares cuya celebración socialmente arraigada se viene realizando en una localidad de forma continuada desde tiempos inmemoriales, de acuerdo con la costumbre del lugar. Se prevé, de esta forma, una declaración expresa que viene a consagrar el carácter tradicional de los mismos, permitiendo su permanencia en el tiempo.

Así ha ocurrido en el caso de los festejos denominados “Toritos del Alba”. La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por Orden de 13 de marzo de 2002, declaró Espectáculo Taurino Tradicional, dentro del denominado “Toro Enmaromado” su

PROCURADOR DEL COMÚN

variante de los "Toritos del Alba", celebrados en Benavente durante el ciclo de festejos del Corpus Christi.

Con independencia de la importancia de la declaración de este carácter (consecuencia de los referentes históricos del festejo), el desarrollo de este tipo de espectáculos taurinos tradicionales en la citada localidad ha sido objeto de críticas manifestadas ante esta Institución por la posible participación activa en los mismos de personas menores de edad.

Uno de los ámbitos de especial importancia vinculados a la celebración de las fiestas taurinas populares y tradicionales, es la protección de los participantes, estando presente en la regulación señalada toda una serie de medidas dirigidas a garantizar la integridad física de los mismos.

Se prohíbe, de este modo, la participación activa en estos festejos a los menores de edad (art. 10.1 e) del citado Decreto 14/1999) y, además, a aquellas personas que muestren síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas, enajenación mental, y a aquellas otras que por su condición física o psíquica puedan correr un excesivo peligro o que con su comportamiento puedan provocar situaciones de riesgo. El incumplimiento de tal prohibición aparece tipificado como infracción grave -de acuerdo con la citada Ley 10/1991-, en el art. 38.2 del mencionado Decreto autonómico.

Así mismo, la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, prohíbe también la participación activa de los menores en espectáculos y festejos públicos que conlleven situaciones de peligro (art. 30.2), tipificando como infracción grave (art. 141 q) el permitir dicha participación.

Destaca en este ámbito la queja **Q/2222/03**, relativa a la supuesta participación activa de personas menores de edad en la celebración del citado espectáculo taurino durante los días 18 y 20 de junio de 2003.

Tras realizarse por esta Institución las gestiones de información oportunas con la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se constató que no se había iniciado procedimiento sancionador alguno en respuesta a la denuncia presentada por tales hechos. Ello motivado en el correspondiente informe técnico emitido sobre medidas de seguridad y en el dictamen de las autoridades que presidieron y asistieron a los festejos.

Obraban en el expediente noticias periodísticas en las que podía apreciarse la presencia activa de menores de edad. Constaban, asimismo, informes de la Guardia Civil elaborados por los agentes que asistieron a los festejos, en los que no se aseguraba que no participaran menores debido a la gran afluencia de gente, la corta duración del recorrido y la gran rapidez con que se había efectuado.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por ello, esta Institución consideró que debían haberse adoptado las medidas de protección, prevención de riesgos y vigilancia efectiva del festejo con el fin de dar cumplimiento a la normativa vigente que prohíbe tajantemente la participación de menores o, cuando menos, iniciar el trámite de información previa para conocer las circunstancias del caso y decidir sobre la procedencia o no de incoar expediente sancionador.

Se formuló, por ello, a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

“1. Que se adopten las medidas conducentes a supervisar que se desarrolle el festejo cumpliendo con la normativa que la desarrolla.

2. Que en caso de reincidencia de las conductas expuestas a lo largo de esta Resolución en la próxima celebración de “Los Toritos del Alba”, se proceda a la incoación de los expedientes sancionadores oportunos a los responsables de permitir la participación de menores en dicho espectáculo y a la imposición de las correspondientes sanciones cuando existan razones para ello”.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración señalada.

Ahora bien, la competencia que corresponde a la Administración autonómica en este ámbito se encuentra especialmente ligada a la actuación municipal. Por ello, la intervención de personas menores de edad en este tipo de festejos taurinos, incumpliendo la expresada prohibición, puede imputarse al propio ayuntamiento en función de la actuación preventiva desarrollada para la correcta celebración del espectáculo.

De ahí que la ausencia de responsabilidad por parte de la corporación local en los hechos tipificados en las normas antes mencionadas, venga dada por la realización de cuantas actuaciones pudieran derivarse de su competencia para difundir la citada prohibición. Así lo ha entendido la jurisprudencia menor. Concretamente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sentencia de 27 de abril de 2001), que considera que la infracción cometida en ese caso no resultaba imputable al ayuntamiento, al haberse hecho pública, mediante bandos, la prohibición de participación de menores en este tipo de espectáculos taurinos, al tiempo que se instaba a la población en general y a las familias con menores para la adopción de medidas que impidieran tal participación y solicitando la colaboración de los participantes para que en el supuesto de que advirtieran la presencia de algún menor fuera retirado. E, incluso, se había hecho constar en la programación de festejos la advertencia de la prohibición indicada, difundida también por megafonía con anterioridad a la celebración del espectáculo.

La necesidad de un efectivo desarrollo de esta función preventiva por parte de la Administración municipal, motivó que el Procurador del Común formulara al Ayuntamiento de Benavente la siguiente resolución:

PROCURADOR DEL COMÚN

“Que en próximas celebraciones del espectáculo taurino tradicional de los Toritos del Alba, dentro del ciclo de festejos del Toro Enmaromado que se celebra en la localidad de Benavente, se desarrollen por ese Ayuntamiento, en función de su ámbito competencial, las actuaciones oportunas para difundir la prohibición de la participación activa de personas menores de edad en este tipo de fiestas taurinas (tipificada como infracción grave en la normativa vigente), en favor de la protección de los participantes y de la correcta celebración del espectáculo”.

Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación al respecto.

1.2.3.2. Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen

El reconocimiento expreso del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, reconocido en la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, puede enfrentarse, en algunas ocasiones, con la libertad de expresión e información.

Se producen, así, intromisiones en el ámbito del derecho a la intimidad de los menores de edad mediante la utilización de su imagen por los medios de comunicación, extralimitándose en ciertos casos la función social informadora que éstos desempeñan.

Así se planteaba en el expediente **Q/1576/05** al hilo de los graves disturbios registrados en el entorno del centro histórico de Valladolid en la madrugada del día 6 de septiembre de 2005, durante la celebración de las Ferias y Fiestas de la Virgen de San Lorenzo, incidentes en los que se habían visto implicados menores de edad.

Dichos sucesos fueron publicados en los medios de comunicación, utilizando supuestamente imágenes de los menores que podían implicar una intromisión ilegítima en su derecho al honor, intimidad personal y en su propia imagen.

Todo ello llevo a esta Procuraduría a trasladar dichos hechos al Ministerio Fiscal al amparo del art. 4 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, por si procedía su intervención por una posible intromisión ilegítima en la intimidad de algún menor o fuera contraria a sus intereses.

1.2.3.3. Menores y videojuegos

La necesidad de los niños y adolescentes de esparcimiento y disfrute de las actividades propias de su edad resulta imprescindible para una eficaz formación y desarrollo de su personalidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

El juego, por ello, se muestra fundamental en la vida de los menores, estimula sus capacidades y resulta indispensable para el correcto desarrollo de sus valores.

Pero la utilización del juguete, en algunos casos, no está exenta de riesgos para el propio desarrollo personal del menor. Así se reflejaba en la queja **Q/322/05** en el que el reclamante denunciaba la existencia en el mercado de un video juego en el que los jugadores conseguían puntos por realizar determinados actos violentos.

Ante la posibilidad de que el juego en cuestión pudiera ser manejado, además de por personas adultas, por menores de edad para los que, por su contenido, podía ser gravemente perjudicial, esta Institución acordó dar traslado de los hechos al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos y por si podían ser constitutivos de alguna infracción penal.

1.3. Prestaciones a la familia

En el ámbito de las prestaciones sociales dirigidas a la familia, procede destacar la reclamación **Q/160/05**. El reclamante mostraba su disconformidad con la resolución administrativa de desistimiento acordada en un expediente de solicitud de prestación económica por nacimiento de hijo o adopción.

Dicha resolución administrativa, según la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se basaba en la falta de aportación de la documentación requerida al solicitante para la tramitación del expediente (Una fotocopia compulsada del DNI del beneficiario debidamente actualizado o, en su defecto, del resguardo acreditativo de la renovación efectuada, y la fotocopia compulsada de la página del Libro de Familia en la que figurara la existencia o no de matrimonio entre los progenitores).

El interesado sentenció que si había aportado dicha documentación, por lo tanto el problema era de naturaleza probatoria.

Existían diversas circunstancias o indicios que justificaban que el solicitante de la ayuda hubiera atendido la petición de documentación realizada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid.

Pero existiendo un margen de duda razonable sobre la cuestión, lo que resultaba evidente es que la denegación de la ayuda, a través del acuerdo de sobreseimiento, se debía única y exclusivamente a la falta de entrega de un DNI actualizado. O lo que es lo mismo, se denegaba la ayuda simplemente porque el DNI del padre que constaba en el expediente había caducado trece días antes de la presentación de la instancia.

Esta Procuraduría entendió que era aplicable al caso lo establecido en el art. 76.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De este modo, una vez realizado el trámite de

PROCURADOR DEL COMÚN

subsanción documental del art. 71, el órgano gestor debía haber requerido al interesado, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentar los requisitos necesarios, en este caso, la entrega de una copia debidamente compulsada del DNI en vigor o del resguardo de renovación.

Ahora bien, constaba, asimismo, que el recurso de reposición presentado contra el acuerdo de desistimiento no había sido resuelto, pese al plazo establecido en el art. 117 de la misma Ley.

Por ello, el Procurador del Común dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que a la luz de las argumentaciones expuestas y en atención al mandato de los arts. 117.2 y 76.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se proceda a resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de desistimiento del Director General de Familia en el expediente de ayuda por nacimiento de hijo o adopción en cuestión, requiriendo al beneficiario una copia del DNI vigente y actualizado, como paso previo a la concesión de la ayuda”.

Dicho recurso fue finalmente resuelto por Orden de la citada Consejería, pero desestimado por entender que no se había presentado por el interesado ningún elemento de prueba que sirviera para rebatir los extremos de la resolución impugnada.

1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral**1.4.1. Centros infantiles de titularidad autonómica**

Con el doble objetivo de facilitar la compatibilización de la vida familiar y laboral y ofrecer una atención de calidad en el ámbito educativo-asistencial, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades gestiona centros infantiles para niños de 0 a 3 años.

Como excepción al horario general establecido para este tipo de centros infantiles, la ORDEN FAM/420/2005, de 29 de marzo, por la que se regula el procedimiento de admisión en los centros infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, fija un horario ampliado correspondiente al programa “Pequeños Madrugadores” de 7:45 a 9:30 horas.

Se ha reclamado, no obstante, una ampliación de este programa establecido en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y laboral. Expedientes **Q/2230/04** y **Q/163/05**.

En el primer caso se interesaba que este servicio se extendiera en un Colegio Público de Segovia a las primeras horas de la tarde durante todo el año. El expediente, tras las

PROCURADOR DEL COMÚN

gestiones desarrolladas por esta Institución con la Consejería de Educación, fue archivado, al ampliarse el horario por la progresiva demanda.

El segundo expediente tramitado, en relación con una Escuela Infantil de Valladolid, estaba ligado a la falta de resolución expresa de la petición formulada a la administración en relación con la ampliación del citado programa, formulándose, en consecuencia, por esta Procuraduría resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en la que se recomendaba el cumplimiento de las previsiones legales sobre la obligación de resolver expresamente en plazo las solicitudes y recursos que se planteen ante la administración.

1.4.2. Centros infantiles de titularidad municipal

En relación con los servicios de guardería infantil de titularidad municipal, puede hacerse referencia a la queja **Q/1760/04**. En dicho expediente, relacionado con un centro infantil, dependiente del Ayuntamiento de León, el reclamante denunciaba irregularidades en la prestación del servicio, dado que durante la segunda mitad del mes de septiembre y primeros días de octubre del año 2004 no se había permitido la asistencia de los niños matriculados en el mismo por carecer de personal efectivo que se hiciera cargo de ellos.

Esta situación había ocasionado un grave perjuicio a aquellos padres que no pudieron acudir a sus respectivos puestos de trabajo por no contar con la ayuda de una tercera persona que se hiciera cargo de sus hijos.

Las gestiones de información desarrolladas por esta Institución con el Ayuntamiento, determinaron que al menos durante determinados días no había sido prestado el servicio de estancia y asistencia en la citada guardería infantil, circunstancia que confería veracidad a la reclamación formulada al respecto por uno de los padres ante dicha Corporación.

Debía, por tanto, reconocérsele la devolución de la parte proporcional al precio público devengado por el mencionado concepto, en aplicación de la previsión legal contemplada en el art. 46.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, formulándose en este sentido por esta Procuraduría resolución al Ayuntamiento de León, que fue posteriormente aceptada.

2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**2.1. Minusvalías**

El II Plan Nacional de Atención para Personas con Discapacidad 2003-2007, concibe la discapacidad como la desventaja que tiene una persona a la hora de participar en igualdad de condiciones, resultante de sus deficiencias y limitaciones, pero también efecto de los obstáculos restrictivos del entorno.

PROCURADOR DEL COMÚN

El empleo ha sido también durante el año 2005 una cuestión que ha reclamado más de una vez la atención de esta Procuraduría. En concreto, la inserción de los trabajadores discapacitados en la empresa privada, con arreglo al artículo 38,1 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, que obliga a las empresas públicas y privadas que empleen un número superior a cincuenta trabajadores, a que un 2 % sean discapacitados.

Más bien hasta el momento lo que se ha observado es la concentración de trabajadores discapacitados en los Centros Especiales de Empleo, cuya creación pretendía precisamente facilitar el acceso de sus trabajadores a la empresa ordinaria, siempre que fuera posible, pero que se han convertido en un modo de empleo definitivo y no siempre justificado.

Otra de las cuestiones planteadas, es el estacionamiento indebido en los aparcamientos reservados a vehículos destinados al transporte de personas discapacitadas o conducidos por éstas, por parte de otros conductores que no tienen dicha condición.

Aunque se tratará más ampliamente en otro apartado de este Informe, son numerosas las quejas que se han tramitado con motivo de la existencia de barreras arquitectónicas en los edificios docentes: colegios e institutos y cuya trascendencia no siempre es apreciada por la Administración educativa.

Y es que superada la actitud de las familias de sobreproteger al discapacitado, cobra toda su importancia el medio escolar. El tan repetido principio de calidad requiere no solo la posibilidad de acceder a un aula y a los servicios imprescindibles, sino que el derecho de los alumnos comprende el de participar en todas las actividades de carácter escolar o extraescolar que formen parte del proyecto educativo del centro, así como en aquellas otras a las que pueda atribuirse una finalidad educativa o formativa.

Es evidente que la existencia de algún espacio vedado, docente o no, para algún alumno, de modo que este tenga dificultades para llegar hasta el punto deseado, ubicarse y usar de él, no dejará de comprometer seriamente su derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro, lo cual, a su vez, va a condicionar la posibilidad de alcanzar el grado de formación que necesite para desarrollar el trabajo que sus circunstancias personales le permitan.

Como novedad se han presentado algunas reclamaciones relacionadas con la denegación de la jubilación anticipada prevista en el artículo 161.2 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por el RDLeg 1/1994 de 20 de junio, en la redacción incorporada a la misma por la DA 1ª de la Ley 35/2002 de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

En relación con la posibilidad de que los trabajadores con discapacidad puedan acceder anticipadamente a la jubilación sin ver reducida la cuantía de la pensión, se han

PROCURADOR DEL COMÚN

establecido unos coeficientes reductores de la edad que conectan la edad de jubilación con el tiempo en que el trabajador minusválido desarrolle una actividad, acreditando durante todo el periodo activo un grado de discapacidad equivalente al 65%.

Precisamente la falta de este último requisito del 65% durante todo el periodo activo hace que sean muy pocos los casos a los que la anterior norma puede ser aplicada.

2.1.1. Valoración de las Discapacidades.**2.1.1.1. Calificación y Revisión**

Las situaciones de minusvalía se califican en grados según el alcance de las mismas y, a su vez, el grado de minusvalía se expresa en porcentajes. La calificación del grado responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos descritos legalmente y son objeto de valoración tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los factores sociales complementarios relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social. Los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, o en su defecto el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (Imserso) son competentes para determinar reconocer el grado de minusvalía, debiendo los responsables del órgano correspondiente dictar resolución expresa sobre el reconocimiento de grado, así como sobre la puntuación obtenida en los baremos para determinar la necesidad del concurso de otra persona o dificultades de movilidad, si procede.

En este contexto han seguido presentando quejas en las que se pone de manifiesto el desacuerdo de los interesados con la valoración y calificación de su minusvalía.

Se han planteado en relación con este problema algunos casos significativos en los que se agudiza dicho desacuerdo, como ocurre con las personas que han sido transplantadas de riñón.

Ha sido el caso del expediente **Q/746/05**. Se alegaba que la baremación practicada con arreglo a las tablas del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, produce un grado de discapacidad física que no se compadece con la verdadera merma de facultades provocada por la falta de este órgano, ya que, aún en los casos en que el trasplante renal resulta más exitoso, la persona transplantada ve disminuida su capacidad física de modo muy notable sobre todo por los efectos del tratamiento inmunodepresor a que se ve sometido.

En opinión del autor de la queja hay un hecho significativo que demuestra que se trata de una minusvalía importante cuya trascendencia no es tomada del todo en cuenta y es el hecho de que para la obtención del permiso de conducir se les exige un trámite médico específico por ser transplantados. Sin embargo, a la hora de reconocerles una discapacidad física esta no suele superar el 33%.

PROCURADOR DEL COMÚN

El informe aportado a la Institución por la Administración ponía de manifiesto que en enfermos sometidos a trasplante renal la valoración se debe realizar de acuerdo a la función renal, la cual ha de valorarse según el aclaramiento de creatinina, combinándose posteriormente con la discapacidad resultante del tratamiento inmunodepresor, siguiendo los criterios establecidos en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, aludido.

En todo caso, el diagnóstico de una enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo, según se expresa en las Normas Generales de los baremos. Por dicho motivo, la valoración es propia para cada persona, pudiendo variar el porcentaje de discapacidad aunque el diagnóstico sea el mismo.

El remitente del escrito que dio lugar al expediente **Q/1894/04** daba a entender su desacuerdo con los criterios aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León al calificar el grado de minusvalía de una persona en un 25%, por lo que no había alcanzado el porcentaje exigido, del 33% en general y del 65% en este caso, para resultar beneficiario de determinadas ayudas sociales.

De la exposición de los hechos no fue posible deducir infracción de las normas de procedimiento ni de las que se refieren a la aplicación de los baremos. Por lo que, según viene siendo habitual, se acordó informar al autor de la queja de la postura de esta Institución en relación con el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía que se encuentra regulado en el RD 1971/1999 según el cual la calificación del grado de minusvalía constituye una actuación técnico-facultativa de los equipos competentes para llevarla a cabo aplicando los baremos preestablecidos.

Por otra parte dicha actuación, así como el número y cualificación de los miembros de los equipos y los baremos aplicables, están minuciosamente especificados en la aludida norma según conceptos técnicos susceptibles de ser manejados solamente por personal cualificado para ello. Ya que se trata de órganos técnicos de los que forman parte, al menos: médico, psicólogo y trabajador social, actuando conforme a criterios disciplinarios.

Siendo sus funciones, según el art. 8º de la aludida norma:

a) Efectuar la valoración de las situaciones de minusvalía y la determinación de su grado, la revisión del mismo por agravación, mejoría o error de diagnóstico, así como también determinar la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria y las dificultades para utilizar transportes públicos colectivos.

b) Determinar el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión del grado de minusvalía por agravación o mejoría.

PROCURADOR DEL COMÚN

c) Aquellas otras funciones que, legal o reglamentariamente sean atribuidas por la normativa reguladora para el establecimiento de determinadas prestaciones y servicios.

Por otra parte las bases del diagnóstico para aplicar la puntuación no son cuestiones jurídicas sino científicas y técnicas que escapan a las competencias de esta Institución.

En la queja **Q/164/05** se ponía de manifiesto el interés de una persona en conseguir que le fuera revisada la calificación otorgada, ya que consideraba haber sufrido un empeoramiento desde la fecha del último certificado, el 4 de agosto de 2004.

La resolución emitida en aquella fecha por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid, contenía la observación de rigor: *“El grado de minusvalía reconocido podrá ser revisado por agravación o mejoría a partir de 2 de agosto de 2006”*.

Se explicó al interesado que dicha previsión se ajustaba a lo establecido en el art. 11 del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, en el cual se establece: El grado de minusvalía será objeto de revisión siempre que se prevea una mejoría razonable de las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento, debiendo fijarse el plazo en que debe efectuarse dicha revisión.

Por otra por otra parte, en ningún momento se pudo justificar que dicha persona llegara a encontrarse en el segundo de los casos previstos en el art. 11, para obtener la revisión antes de transcurrir el plazo de dos años, es decir: error de diagnóstico o que se hubieran producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de grado.

2.1.2. Centros de Atención a Discapacitados**2.1.2.1. Centros Ocupacionales**

Conoce esta Institución la trascendencia que tiene como primera medida para facilitar la integración de las personas con discapacidad-sobre todo si se trata de jóvenes-desempeñar tareas adecuadas a sus posibilidades. Así como la realidad innegable de que los centros ocupacionales han demostrado ser un servicio de gran relevancia para la población adulta discapacitada.

En el expediente **Q/1323/03** se hacía alusión a la situación familiar, social y ocupacional de dos personas con discapacidad psíquica y física, 23 y 25 años respectivamente, ambos con un grado de minusvalía del 91%.

Manifestaba la persona remitente de la queja las perspectivas satisfactorias que suponía el hecho de que los dos jóvenes hubieran llegado a superar los ciclos formativos en el un programa de garantía social que habían seguido. Sin embargo, concluido el mismo, se

PROCURADOR DEL COMÚN

encontraban sin realizar ningún tipo de actividad, ni ocupacional ni de desarrollo de la autonomía personal, capacitación social u otras que a través de la experiencia se han revelado como necesarias para minimizar las dificultades con que se encuentran las personas discapacitadas para su adaptación e integración al contexto social al que pertenecen. Uno de ellos permanecía en su casa. El otro en un Centro de asistencia para personas gravemente afectadas, gestionado por una asociación, en el cual recibía únicamente asistencia. No les había sido posible encontrar la vía (razones familiares no les permitían trasladarse fuera de su ciudad) para no interrumpir el desarrollo de las aptitudes personales adquiridas ni habían podido acceder a los medios que les pudieran proporcionar un mejor aprovechamiento de sus potencialidades para mejorar el funcionamiento de su vida familiar y social. Ya que sus expectativas de empleo parecían bastante reducidas. La consecuencia, según el escrito de queja, era que había empeorado su autoestima, se observaba un progresivo desequilibrio emocional e iba en aumento su deterioro personal.

Teniendo en cuenta que junto a las anteriores alegaciones, se quería denunciar por parte del autor de la queja un cierto abandono por parte de la administración pública, los aspectos sobre los que se pidió información a la Gerencia de Servicios Sociales se encaminaban a conocer las posibilidades que existían para ambos de incorporarse a actividades ocupacionales en alguno de los centros ubicados en la capital. Y dentro de la programación propia de cada centro. También sobre la posibilidad de establecer en alguno de dichos centros programas individuales en los cuales dichas personas pudieran insertarse, así como soluciones que se hubieran propuesto a la familia y respuesta de la misma.

Respecto a las cuestiones objeto de la queja, una de las personas discapacitadas a que se aludía, una vez finalizado el periodo escolar y tras haber realizado cursos de garantía social para personas con discapacidad, comenzó a asistir en 2002 al Centro de Día de la asociación a que hemos aludido durante un periodo de 6 meses, tras el cual fue dada de baja por decisión familiar.

Dicho centro de día atiende a personas con discapacidad física y graves problemas de movilidad, siendo en la localidad el único de estas características que existe, además del Centro de Día del CAMP, este último dirigido a personas con discapacidad intelectual más grave.

Posteriormente, en 2003, esta misma persona discapacitada participó en un Curso de Formación cofinanciado por el FSE de "Herramientas Básicas para publicación en Internet" y en 2004 realizó otro organizado por la Asociación de "Fotografía y Video Digital". En la actualidad mantiene su asistencia a logopedia en dicha Asociación un día a la semana.

PROCURADOR DEL COMÚN

También la otra persona discapacitada comenzó a acudir al Centro de Día de la Asociación, donde permanecía, en la fecha de la conclusión de las actuaciones relativas al expediente.

Allí desarrolla una serie de actividades estructuradas conforme a un programa individual de atención en dicho Centro y, según manifestación del mismo, el programa ha sido confeccionado por un equipo interdisciplinar, previa valoración del interesado y su familia.

Se concluyó la tramitación del expediente trasladando la información obtenida al remitente del escrito de queja e indicándole la valoración positiva que a nuestro juicio merecía el hecho de que en el Centro de Día se hubiera adaptado un programa de atención individualizada para la persona que lo necesitaba, permaneciendo ambos en el centro que, por el momento, cabía considerar más adecuado.

Con motivo del expediente **Q/2221/03** nos dirigimos a la presidencia de Asprona-Bierzo de conformidad con Convenio de Colaboración suscrito el 20 de mayo de 2004 entre el Procurador del Común de Castilla y León y la Federación Castellano-leonesa de Asociaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), de la que Asprona-Bierzo forma parte. Convenio que tiene como fin la realización de actividades de información mutua y apoyo por parte de la Institución del Procurador del Común para el logro de los fines de dicha Federación.

En el párrafo 2º de dicho Convenio la federación FEAPS asume el compromiso de informar a ésta Institución de los problemas que principalmente dificultan la integración social y laboral de los miembros de sus asociaciones. Así como de dar cuenta de las actividades llevadas a cabo por FEAPS en ayuda de los socios, como centros de asistencia y ocupacionales, servicios prestados individualmente, etc.

El motivo de dicho contacto con la asociación fue el referido escrito de queja en el que se ponía de manifiesto la situación de una persona afectada de discapacidad intelectual en el 89%, de 20 años de edad, la cual había concluido recientemente la última etapa de formación en un Colegio Público de Educación Especial, pero encontraba serias dificultades para acceder a un Centro Ocupacional, Centro de Día, Hogar-residencia u otro similar que le facilitara una vida activa, pues de momento se encontraba recluida en su casa.

El autor de la queja manifestaba desconocer las posibilidades que en este sentido tendría en la zona más próxima al lugar de su domicilio, por lo que aún, no se había llegado a formular solicitud de ingreso en ningún centro.

Las gestiones que a continuación se iniciaron por esta Procuraduría estuvieron dirigidas a orientar al reclamante sobre centros gestionados por Asprona que podrían acoger a

PROCURADOR DEL COMÚN

la persona a quien se refería, según su edad y grado de discapacidad, permitiendo al mismo tiempo el mantenimiento del vínculo con el domicilio familiar.

Manifestó la entidad informante la imposibilidad de definir con precisión el centro o servicio adecuado a la edad y grado de minusvalía en el caso de que se trataba, al existir más variables a contemplar en cualquier persona a la hora de ofrecer un servicio de calidad.

Dentro de las variables que se valoran para determinar el servicio más adecuado a cada usuario se contemplan, entre otras, las habilidades adaptativas, las preferencias del propio usuario, cuestiones estas que se valoran en la entrevista con la psicóloga y la trabajadora social de la Asociación.

Las conclusiones comunicadas por Asprona-Bierzo fueron las siguientes:

Se atiende a personas con discapacidad intelectual mayores de 16 años y en posesión del certificado oficial de minusvalía.

El objetivo que se persigue es favorecer junto con el desarrollo personal, la incorporación de las personas con retraso mental al mercado de trabajo en cualquiera de sus modalidades, incidiendo especialmente en el desarrollo de destrezas laborales.

Desde el servicio de viviendas-residencia se pretende proporcionar a las personas con discapacidad intelectual un conjunto de servicios de vivienda y residenciales diseñados para desarrollar, mantener, incrementar y optimizar su autonomía y funcionamiento independiente en el hogar y en la comunidad.

Por lo cual y para facilitar el proceso de acogimiento de la persona en cuestión, se sugirió que los padres o representantes legales se pusieran en contacto con dicha Asociación a través del profesional encargado, el trabajador social.

2.1.2.2. Centros de Día

El expediente **Q/2211/04**, estuvo motivado por el interés que manifestó el autor del mismo en que un discapacitado físico con minusvalía en grado del 94%, por traumatismo craneoencefálico, según dictamen del EVO, ingresara en un centro de atención a personas con discapacidad psíquica (CAMP). en la provincia de Burgos. Petición que había sido denegada por la Gerencia de Servicios Sociales, según constaba documentalmente, debido a que dicha persona no presentaba "deficiencia mental profunda severa o media", como se requería por el carácter específico del centro. Decisión con la cual no estaba de acuerdo la familia afectada por razones de comodidad o proximidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

Desde esta Procuraduría se informó al remitente de la necesidad ineludible de que los centros de atención a personas discapacitadas sean clasificados según su diferente tipología por razón de las necesidades de sus usuarios.

La Resolución del Imsero de 26 de agosto de 1987 que regula los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales dependientes de dicho Instituto, establece la función de los CAMP como aquellos establecimientos dedicados a la atención y asistencia de personas con deficiencia mental que, por la naturaleza de su afectación exigen tratamientos idóneos para lograr, hasta donde sea posible, su habilitación o integración social.

Los CAMF (centros de atención a personas con discapacidad física) son establecimientos que tienen por finalidad la atención de las personas con discapacidades físicas que, careciendo de posibilidades razonables de recuperación profesional, a consecuencia de la gravedad de su discapacidad encuentran serias dificultades para conseguir una integración laboral y para ser atendidos en régimen familiar o domiciliario. Si bien pueden disponer de Unidades de Atención Especializada para los usuarios que como consecuencia del proceso evolutivo de su minusvalía física, experimenten un deterioro psíquico, no psicótico, durante su permanencia en el Centro.

Las plazas de estas Unidades sólo podrán ser cubiertas con nuevos ingresos cuando no exista posibilidad de hacerlo con usuarios del mismo Centro o mediante traslados de otros.

El problema que una vez más se pone de manifiesto en el caso que nos ocupa es la insuficiencia de centros especiales para cada tipo de discapacidad en Castilla y León y las dificultades que sufren las familias (sobre todo si no cuentan con recursos económicos suficientes) para mantener cerca de sí a los familiares afectados de graves discapacidades, cuando no es posible atenderlos en el propio domicilio. Por otro lado, esta cuestión ha sido objeto de consideración por parte de esta Procuraduría en los correspondientes Informes Anuales.

2.1.3. Prestaciones Sociales

El mayor número de quejas se refiere a la Ayuda a Domicilio, mediante la cual se trata de mantener a las personas discapacitadas y mayores en su entorno, así como a la prestación ortoprotésica, que en algunas de sus modalidades ha provocado una transformación importante de superación de los déficits físicos.

No obstante, existen dos tipos de dificultades para los beneficiarios: la falta de información sobre la separación entre las prestaciones de carácter médico-sanitario, competencia del SACyL y aquellas destinadas a mejorar la vida y relación con el entorno que

PROCURADOR DEL COMÚN

son competencia de la Gerencia de Servicios Sociales y la relacionada con la tramitación administrativa de ambos tipos de prestaciones.

2.1.3.1 Ayuda a Domicilio

En el expediente **Q/879/04**, el reclamante hacía referencia a una persona que venía recibiendo la ayuda domiciliaria por parte del Ayuntamiento de Ávila. En el escrito se hacía alusión a la disconformidad del interesado con la cantidad que debía satisfacer por dicho servicio, superior, según entendía, a lo que le permitían sus ingresos.

Se solicitaron algunas aclaraciones a dicho Ayuntamiento acerca de la puntuación que le correspondía, según los datos que sobre sus circunstancias personales, familiares y sociales estuvieran en poder de los servicios sociales, así como el criterio que generalmente se aplicaba y sobre el contenido de la normativa municipal al respecto.

Según los datos facilitados, el precio público por la prestación de los Servicios de Ayuda a Domicilio se encontraba recogido en la Ordenanza Municipal nº 32 del Ayuntamiento de Ávila con efectos a partir del 1 de enero de 2003, la cual desarrolla la Resolución de 19 de diciembre de 2001 de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León por la que se aprobó el baremo para la valoración de las solicitudes de la Prestación Básica de Ayuda a Domicilio en Castilla y León.

Según dicha Ordenanza, para acceder al SAD es necesario valorar ciertas condiciones del beneficiario y de su entorno: grado de autonomía para las actividades de la vida diaria, riesgo de desamparo, ubicación y características de la vivienda y, por supuesto, la situación económica, la cual se determina teniendo en cuenta los ingresos familiares per capita por aplicación del baremo establecido en la citada Resolución de 28 de diciembre de 2001. Los correspondientes precios públicos oscilan desde la cuantía de 0,91 €/hora, para unos ingresos mensuales de menos de 420 € hasta 7,96 €/hora, para unos ingresos mensuales de 808 € en adelante, tramo dentro del cual se encontraba este caso.

En este caso se consideró correcta la cuota establecida y así se comunicó al autor de la queja.

Los expedientes **Q/472/05**, **Q/473/05** y **Q/480/05**, se referían a personas beneficiarias del SAD gestionado por la Diputación de Segovia, que se manifestaban su disconformidad con la elevación de la cuota que venían abonando a partir de 1 de marzo de 2005 como consecuencia de haberse comprobado cierta alteración en sus circunstancias económicas.

Considerando los autores de los escritos que el aumento de las tarifas pudiera resultar excesivo.

PROCURADOR DEL COMÚN

Desde la Institución, se pidieron datos relativos a los cambios a que se aludía como resultado de la revisión y también sobre los nuevos criterios y su motivación.

En el informe remitido por la Diputación, se aludía a la nueva Ordenanza reguladora del precio público por la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio y Servicio de Teleasistencia Domiciliaria, que fue aprobada por el Pleno de la Corporación con efectos desde 1 de marzo de 2005, merced a la cual habían sido revisadas las tarifas.

De todos modos dicha disposición había cumplido con el preceptivo trámite legal de exposición al público sin que se presentara ninguna reclamación al respecto.

En todos los supuestos consultados se indicó la cuantía en que se habían incrementado las rentas de los usuarios y la nueva cuota que les correspondía, acompañando copia de la Ordenanza y procediéndose al archivo del expediente.

2.1.3.2. Prestación ortoprotésica

En el expediente **Q/346/04** el reclamante se refería a la Resolución de 22 de diciembre de 2003, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocaron las ayudas de carácter individual dirigidas a Personas Mayores para el año 2004. Concretamente se refería al penúltimo punto de la base 3ª de dicha norma, según el cual: No serán conceptos subvencionables, la adquisición de electrodomésticos, audífonos, gafas, prótesis dentales y cualquier otro gasto cuya finalidad no repercuta directamente en la mejora o mantenimiento de la capacidad de autonomía del solicitante.

Merced a dicha disposición desaparecía para las personas mayores la posibilidad, propiciada por convocatorias anteriores, de obtener alguna ayuda económica destinada a la adquisición o renovación de audífonos, entre otros elementos, como gafas, prótesis dentales, etc.

Ello había provocado la perplejidad del autor de la queja que, aún experimentando la misma situación de necesidad que posibilitó el otorgamiento de la ayuda en el pasado, no había podido acceder a la misma en el año 2004, repercutiendo directamente, según su manifestación literal, en su capacidad de autonomía.

Fue consultada la Gerencia de Servicios Sociales sobre la alternativa que se ofrecía al autor de la queja, así como a muchas personas mayores que habían sido anteriormente beneficiarias de la prestación a que nos referimos y de otras similares, para resolver el problema de insuficiencia de recursos económicos para la renovación de audífono, en este caso, y en otros de gafas o prótesis dentales.

La respuesta que nos facilitó la Gerencia explicaba que en el ámbito de las ayudas a la atención específica de las necesidades de las personas mayores, desde los servicios sociales y

PROCURADOR DEL COMÚN

teniendo en cuenta tanto las limitaciones presupuestarias como las demandas producidas en los ejercicios anteriores, se venía realizando un análisis y evaluación de los conceptos financiados que se traducían en cambios dirigidos a la mejora en siguientes convocatorias.

Continuaba la Gerencia indicando que las gafas, audífonos y prótesis dentales se consideran prestaciones de carácter sanitario prescritas por un facultativo. Sin embargo, estas prestaciones no están incluidas en el catálogo del SACYL, por lo que deben ser adquiridas directamente por los propios ciudadanos de todas las edades destacando especialmente las demandas en cuanto a la salud bucodental de niños y ancianos. Y concluía indicando que no es posible atender estas demandas a través de una convocatoria dotada desde los servicios sociales para las personas mayores.

Se acordó el archivo del expediente al apreciar que la resolución de la Gerencia se formuló correctamente de acuerdo con la Orden de convocatoria.

No obstante, interesa dejar constancia del problema así como también de la necesidad de que el SACYL elabore su propio catálogo de prestaciones ortoprotésicas debidamente actualizado, en el que aparezcan perfectamente delimitadas las ayudas que son de su competencia, ya que en este momento la norma aplicable sigue siendo la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 30 de marzo de 2000 por la que se actualiza el Anexo V de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996.

En relación con los distintos tipos de ayudas técnicas a la movilidad, se han seguido presentando quejas referidas a la denegación de ayudas para la adquisición de sillas de ruedas de tracción mecánica (expediente **Q/82/05**). La prescripción de estas ayudas sólo puede ser realizada por facultativos del Servicio de Rehabilitación y se requiere un informe clínico completo que justifique dicha necesidad, en pacientes con limitaciones graves del aparato locomotor por enfermedad, malformación o accidente que cumplan todos y cada uno de los requisitos establecidos por la Orden Ministerial de 23 de julio de 1999, por la que se modifica la precitada Orden de 18 de enero de 1996, la cual exige:

- Incapacidad permanente para la marcha independiente.
- Incapacidad funcional permanente para la propulsión de sillas de ruedas manuales con las extremidades superiores.
- Suficiente capacidad visual, mental y de control que les permita el manejo de sillas de ruedas eléctricas y ello no suponga un riesgo añadido para su integridad o la de otras personas.

PROCURADOR DEL COMÚN

2.1.4. Pensiones**2.1.4.1. Compatibilidad de la Pensión No Contributiva con el trabajo.**

La regulación de las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva, contenida en la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por RDL 1/1994, de 20 de junio, venía en cierta manera dificultando la integración laboral de las personas discapacitadas, puesto que la realización de una actividad profesional lucrativa conllevaba automáticamente la reducción de la pensión en la misma cuantía que la retribución obtenida.

Por ello algunas personas discapacitadas con posibilidades de acceder a una actividad remunerada no lo hacían cuando esa remuneración era de baja cuantía, al no existir compensación alguna adicional por el hecho de trabajar; corriendo el riesgo de perder la prestación, a lo que podría sumarse el miedo existente a los obstáculos que pudieran presentarse para recuperarla en el momento de cesar en el trabajo.

La Ley 8/2005 de 6 de junio ha venido a corregir esta penalización para quienes ya están percibiendo la pensión no contributiva, y comienzan a desempeñar un trabajo. De manera que los perceptores de estas pensiones pueden compatibilizar las mismas con los ingresos procedentes de su trabajo durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, hasta el límite del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). A partir de dicho límite, la prestación se reducirá en una cantidad igual al 50 por 100 de la renta percibida por encima de tal cuantía.

En el expediente **Q/325/04** el reclamante exponía su disconformidad con la notificación de la suspensión de este tipo de prestación por encontrarse percibiendo rentas del trabajo, teniendo en cuenta que en el momento en que la prestación le fue suspendida aún no era aplicable la ley aludida, se archivó el expediente por actuación correcta de la Administración. Consideramos, no obstante, la necesidad de informar al interesado del derecho que le asistía a partir de la vigencia de la norma.

2.1.5. Empleo de las personas discapacitadas

Hoy es sabido que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, pero también y sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, se oponen a la plena participación de estos ciudadanos. Ello se pone especialmente de relieve en el ejercicio del derecho al trabajo.

PROCURADOR DEL COMÚN

2.1.5.1. Empleo ordinario

En el expediente **Q/720/05** se hacía referencia al escaso nivel de incorporación de las personas con discapacidad al mercado ordinario de trabajo, ello a pesar de las medidas de acción positiva establecidas legalmente y de las ayudas públicas creadas para la efectividad de las mismas.

El autor de la queja pretendía llamar la atención sobre el hecho de que hasta el momento, el sistema de cuotas había resultado poco efectivo para lograr la inserción laboral de los discapacitados, ya que los objetivos del 2% han sido manifiestamente incumplidos y son muy pocas las personas con discapacidad beneficiadas por la reserva prevista en el art. 38,1 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos que estableció la obligación para las empresas públicas y privadas que emplearan a un número superior a cincuenta trabajadores, de que un 2 % fueran discapacitados.

Tampoco las medidas alternativas al cumplimiento de la reserva del 2 % que se establecieron en su día parecen haber dado resultados.

Mas bien lo que se observa es la concentración de trabajadores discapacitados en los Centros Especiales de Empleo, lo que poco a poco viene a frustrar los objetivos de dichos Centros, cuya finalidad es facilitar el acceso de sus trabajadores a la empresa ordinaria, siempre que fuera posible.

Concluía el escrito de queja afirmando que: *“Transcurridos más de veinte años desde la promulgación de la LISMI, persisten en la sociedad las injusticias en este sentido. Y ello pese a las inequívocas proclamaciones constitucionales y lo que es más importante todavía, los cambios operados en la manera de entender el fenómeno de la«discapacidad» y, consecuentemente, la aparición de nuevos enfoques y estrategias”.*

A la vista de lo anterior se acordó procedente recabar una primera información referida a la situación actual, así como al carácter de las medidas adoptadas en desarrollo de la legislación mencionada así como de normas más recientes como la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de Igualdad de Oportunidades, Ley 53/2003 de 10 de diciembre sobre empleo público de los discapacitados y otras.

A la fecha del cierre de este informe, el expediente se encuentra pendiente de resolución.

En todo caso es necesario dejar constancia en este informe de que la finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores con discapacidades ha de ser su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por otra parte, la finalidad de la normativa especializada y de protección sobre el empleo de los discapacitados, no es la de que estos permanezcan en el ámbito del empleo protegido indefinidamente sino la de su inserción en el sector productivo ordinario si ello es posible.

2.1.5.2. Empleo público

En el expediente **Q/490/05**, el reclamante ponía de manifiesto el reducido número de personas con discapacidad auditiva que llegan a superar las pruebas selectivas para acceder a un puesto de trabajo en la Administración de Castilla y León.

En relación con dicha denuncia se trasladaron al autor de la queja las conclusiones elaboradas por esta Procuraduría tras el estudio de casos similares. Ya que, siendo el derecho al trabajo algo fundamental para la integración social de las personas con discapacidad, las medidas adoptadas por los poderes públicos no resultan todo lo eficaces que cabría esperar, estando aún lejos de los objetivos en su día marcados por la Ley de Integración Social de los Discapacitados y por la Ley 30/84, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

A ello no son ajenas las dificultades sufridas por los jóvenes discapacitados para completar con éxito las etapas educativas. Cuestión que ocupa otras áreas de este informe del Procurador del Común de Castilla y León.

Se informó detalladamente al reclamante de las novedades legislativas en Castilla y León, en concreto sobre la entrada en vigor de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, que abundando en el camino iniciado por sus antecesoras prevé que se reservará, a quienes acrediten la condición legal de minusválido, un porcentaje no inferior al diez por ciento de las vacantes de la oferta global de empleo público, estableciéndose, igualmente, para aquellos que lo soliciten, las adaptaciones posibles y necesarias para la realización de las pruebas y los cursos de formación.

El mismo problema fue planteado en el escrito que dio lugar al expediente **Q/489/05**, en el cual se hacía alusión a la celebración de pruebas selectivas para la provisión de puestos de trabajo vacantes en régimen de contratación laboral de carácter fijo, para la categoría de Auxiliar de Biblioteca, a propuesta de la Consejería de Cultura y Turismo y para la constitución de la bolsa de empleo de la misma.

En dichas pruebas, que fueron convocadas por Orden PAT 986/2004 de 23 de junio de 2004, participó por el turno de personas con minusvalía una persona afectada de discapacidad auditiva.

PROCURADOR DEL COMÚN

El/la aspirante, según la información facilitada a esta Institución, formuló su solicitud de participación en las pruebas por el turno de personas discapacitadas en la casilla correspondiente, indicando en hoja adjunta el tipo de adaptaciones que necesitaba para realizar el examen (según la opción que le daba la base 4ª, 2 de la convocatoria). Las adaptaciones pedidas fueron:

«2» Ampliación del tiempo de duración del ejercicio.

«4» Ser colocado en primera fila para facilitar la lectura en los labios y que le fuera explicado por escrito el ejercicio práctico.

Las adaptaciones solicitadas no le fueron concedidas, según manifestación del interesado.

Fue consultada la Consejería de Cultura y Turismo sobre el número de opositores que participaron por el turno de minusvalías, así como por el tipo de adaptaciones que fueron solicitadas y si fueron facilitadas a los aspirantes.

También se consideró conveniente pedir datos sobre la petición del Tribunal a la Gerencia de Servicios Sociales de la valoración de las adaptaciones demandadas por los aspirantes del turno de minusvalía y la emisión de un informe correspondiente a cada caso.

Desde la Consejería se informó lo siguiente:

El número de opositores que se presentaron a las citadas pruebas por el turno de personas con discapacidad fue de 59, de los cuales 53 fueron admitidos definitivamente a la realización de las pruebas y 6 fueron excluidos por diversas causas (no poseer la titulación exigida, instancia fuera de plazo, no poseer la nacionalidad exigida). De los 53 candidatos admitidos únicamente 12 solicitaron adaptaciones para la realización de las pruebas.

Las adaptaciones solicitadas fueron las siguientes:

- Eliminación de barreras arquitectónicas y mesa adaptada a silla de ruedas
- Ampliación del tiempo de duración del ejercicio
- Aumento del tamaño de los caracteres del examen, por dificultad de visión
- Otras, especificando cuales: Leer al tribunal el examen escrito, colocarse el opositor en primera fila, recibir las instrucciones por escrito, silla y mesa fija.

Continuaba afirmando la Consejería que “todas las adaptaciones solicitadas habían sido facilitadas a los aspirantes”.

Por último se refería a que el Tribunal había solicitado, tanto a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, como a los correspondientes organismos en otras

PROCURADOR DEL COMÚN

Comunidades Autónomas (Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, y País Vasco) la emisión del informe de valoración de las adaptaciones solicitadas por cada uno de los aspirantes cuyas recomendaciones fueron tenidas en cuenta en todos los casos por el mismo a la hora de la realización de los ejercicios de las mencionadas pruebas. No fue pues, apreciada actuación irregular alguna.

En el expediente **Q/433/04**, el interesado pone de manifiesto su disconformidad con la denegación de su solicitud de ampliación de tiempo para la práctica de las pruebas para el acceso a un puesto de trabajo en la Administración. Dicha petición fue consignada en la casilla correspondiente del modelo de inscripción. A la vista de dicha petición, el Tribunal solicitó informe al Equipo de Valoración y Orientación del Centro Base de Atención a Minusválidos, el cual dictaminó que no era necesaria la adaptación de tiempo para la realización de los ejercicios escritos.

Añadía el reclamante que en pruebas similares convocadas por la Administración central en las que había participado, le había sido concedida la ampliación de tiempo solicitada.

Una vez analizada la problemática que se deriva del presente expediente, se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte del Tribunal. Sin embargo, se consideró necesario indicar al autor de la queja la normativa reguladora si bien la adaptación de las pruebas es un derecho del opositor discapacitado, que esta Procuraduría apoya sin reservas velando por su cumplimiento, su aplicación a cada caso es susceptible de dar lugar a situaciones complejas que no siempre se pueden resolver según el criterio razonable del Tribunal Calificador o Comisión de selección sin llegar a comprometer los principios de equidad y justicia, por lo que las convocatorias prevén la intervención de asesores especialistas, informes o colaboraciones que pueden procurarse los órganos de calificación cuando las circunstancias lo requieran. Ello en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, RD 364/1995 de 10 de mayo en su art. 19. 1-3, así como en la Base 5ª,3 de la Orden 470/2003 de 14 de abril por la que se convocó el concurso-oposición de que se trata.

Por lo tanto se consideró que el Tribunal actuó correctamente al recabar el informe del EVO y resolver con arreglo al mismo en las dos ocasiones que se indican. Sin perjuicio de que en otras pruebas y, por otros tribunales, se haya decidido de modo benevolente aceptar las peticiones de adaptación obviando la comprobación de su necesidad.

2.1.5.3. Centros Especiales de Empleo

En el expediente **Q/636/05**, alegaba el reclamante que el conocimiento de su minusvalía provocaba la reticencia de los empresarios, refiriéndose a la imposibilidad para

PROCURADOR DEL COMÚN

acceder a un empleo estable, tras largos años de búsqueda. En relación con lo expuesto, esta Procuraduría realizó las siguientes indicaciones al autor de la reclamación.

A pesar de que toda persona en edad laboral, aún en el caso de sufrir discapacidad, puede acceder a un puesto de trabajo en la empresa ordinaria, siempre que tenga capacidad personal y cuente con la cualificación necesaria, no se nos puede ocultar que las dificultades que para mantener un empleo afectan a la generalidad de los ciudadanos, se multiplican para quienes tienen alguna minusvalía derivada de deficiencias físicas o psíquicas.

Al respecto, deben tenerse en cuenta las medidas que tiene establecidas la Administración destinadas a favorecer la inserción laboral de los discapacitados, como son las líneas de ayuda dirigidas a las empresas ordinarias, que contraten trabajadores con discapacidades, así como la creación y sostenimiento de Centros Especiales de Empleo, en los cuales la mayoría de los trabajadores han de ser discapacitados, vinculados a la empresa por distintos tipos de contrato, para realizar un trabajo productivo y remunerado, adecuado a las características del trabajador, en orden a favorecer su adaptación y facilitando, en su caso, su posterior integración en el mercado ordinario de trabajo.

A título meramente informativo se adjuntó al autor de la queja un listado de los Centros Especiales de Empleo que existen en nuestra Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, el Inem cuenta con un registro especial de demandantes de empleo discapacitados en el que se recogen los datos y calificación laboral del demandante, con la posibilidad de que dicho organismo tenga en cuenta a los mismos en el caso de que sea necesario cubrir un puesto de los reservados a personal con estas características en la empresa ordinaria o bien en uno de los citados Centros Especiales de Empleo.

Por otra parte, existen asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que ofrecen un servicio personal especializado tanto a los discapacitados demandantes de empleo como a los empresarios, con alguno de los cuales resulta posible ponerse en contacto a través del teléfono 902208080.

En relación con un posible acceso al empleo público, tanto la Administración local como la Junta de Castilla y León y Administración Estatal, en la Oferta Pública de Empleo reservan cada año cierto número de plazas destinadas a ser cubiertas por personal discapacitado, siempre que superen las pruebas y cumplan los requisitos de la convocatoria.

Con la anterior información se dio por concluida la actuación de esta Procuraduría.

2.1.6. Jubilación anticipada

El ciudadano/a que formuló la queja registrada como **Q/499/04**, manifestaba su sorpresa ante la decisión de la Unidad de Valoración de incapacidades del Inss que le había

PROCURADOR DEL COMÚN

denegado la posibilidad de acogerse a los beneficios de la Ley 35/2002 al haber dictaminado que el grado de invalidez derivado de secuelas de polio que padecía no había sido el mismo durante toda su vida laboral sino que había ido aumentando gradualmente. De tal modo que solamente durante los últimos cinco años había cumplido con la exigencia de llegar al 65 % exigido al respecto. Por lo que no podía acogerse a la jubilación anticipada prevista en el art. 161.2 de la Ley General de la Seguridad Social, según la modificación incorporada a la misma por la DA 1ª de la Ley 35/2002 de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

En este sentido, el RD 1539/2003, de 5 de diciembre, publicado en el *BOE* de 20 de diciembre del mismo año con el fin de dar cumplimiento a la previsión legal aludida y permitir que los trabajadores con discapacidad puedan acceder anticipadamente a la jubilación sin ver reducida la cuantía de la pensión, estableció los coeficientes reductores de la edad indicada que conectan la reducción de la edad de jubilación con el tiempo en que el trabajador minusválido desarrolle una actividad, acreditando durante todo el periodo activo un grado de discapacidad equivalente al 65%.

El art. 3º del citado Real Decreto se refiere a la circunstancia de que la edad ordinaria de 65 años, exigida para el acceso a la pensión de jubilación, se verá reducida en un periodo equivalente al que resulte de aplicar al tiempo efectivamente trabajado los coeficientes que se indican, siempre que durante los periodos de trabajo realizado se acrediten los siguientes grados de minusvalía:

“a) El coeficiente del 0,25 en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65%.

b) El coeficiente del 0,50, en los casos en que el trabajador tenga acreditado un grado de minusvalía igual o superior al 65% y acredite además la necesidad del concurso de tercera persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria”.

Por tanto, la previsión normativa anterior establece con carácter general la exigencia de que los posibles beneficiarios acrediten el 65% de minusvalía durante todo el periodo laboral.

En el caso a que la queja se refería, la situación, según se desprendía de la información facilitada, era la siguiente:

Con fecha 5-6-1973 el 33%.

Con fecha 11-4-1989 el 60%.

Con fecha 31-10-2000 el 65%.

PROCURADOR DEL COMÚN

Únicamente pues, se podía acreditar el grado de minusvalía exigido por el RD 1539/2003, durante los cinco últimos años, por lo que no concurrían todos los requisitos exigibles. Lo anterior fue comunicado al autor de la queja, así como el archivo de la misma.

En el expediente **Q/2180/02**, su autor planteaba su disconformidad con la forma en la cual había cesado la prestación, por una ciudadana que padecía una minusvalía psíquica del 50 %, de los servicios de limpieza de la casa consistorial y del consultorio médico de una localidad de la provincia de Palencia.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento afectado en varias ocasiones en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada.

A la vista de la información proporcionada por el Ayuntamiento, procedía concluir que las versiones mantenidas por el autor de la queja y por la Entidad local acerca de las características de la relación, referida a la prestación de servicios de limpieza, mantenida entre la Corporación y la persona minusválida, diferían en aspectos que eran esenciales para poder adoptar una postura en relación con la cuestión controvertida que había sido planteada en la queja.

En efecto, en primer lugar, el Ayuntamiento de Frechilla sostenía que, si bien la ciudadana en cuestión había realizado labores de limpieza, durante media hora semanal, del edificio que le sirve de sede y del consultorio médico de la localidad entre los años 1985 y 2002, aquéllas se habían desarrollado en el marco de una relación de buena vecindad, en la cual el Ayuntamiento no había impartido orden alguna acerca del horario ni de la forma en la cual debía prestarse el servicio, concediendo a la antes citada una gratificación económica por su *“buena disponibilidad”*.

Por el contrario, el autor de la queja mantenía que la persona en cuestión había prestado los servicios indicados, durante ocho horas semanales, entre el año 1985 y el 27 de marzo de 2002, como consecuencia de la existencia de una relación laboral, motivo por el cual se solicitaba que, habiendo prescindido el Ayuntamiento de su trabajo sin formalidad alguna, se procediera a su readmisión o, en su caso, a abonarle la indemnización que correspondiera.

Más allá de las divergencias obvias entre ambas versiones, de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de la presente queja, se desprendían, como acreditados, los siguientes aspectos relativos a la relación existente entre el Ayuntamiento y la persona en cuestión:

1. El edificio que sirve de sede al Ayuntamiento y el consultorio médico de la localidad habían sido limpiados entre el año 1985 y el mes de marzo de 2002, con una frecuencia semanal y un horario que no fue posible acreditar, por la ciudadana afectada, motivo por el cual

PROCURADOR DEL COMÚN

se le venía abonando, con una periodicidad aproximadamente mensual, una cantidad cercana a los 80 €.

En concreto, obraba en esta Procuraduría documentación acreditativa de los movimientos de una cuenta corriente de la entidad bancaria Caja España de Inversiones, cuya titularidad correspondía a la persona que prestaba tales servicios. En la misma, constaban varios apuntes bancarios de abonos en los que, aunque en ocasiones aparecía el concepto de *"nómina"* o *"nómina Ayuntamiento"*, también se utilizaba el término *"ingreso cheque"*.

2. Los abonos pecuniarios antes citados se habían realizado con cargo a la partida presupuestaria 4/22700, relativa, de conformidad con lo dispuesto en la Orden ministerial de 20 de septiembre de 1989, a los gastos que, correspondiendo a actividades de limpieza y aseo de la competencia de las Entidades locales o de sus Organismos autónomos, se ejecutan mediante contrata con empresas externas o profesionales independientes.

Pues bien, a la vista de la información hasta aquí resumida, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento en cuestión, para lo cual procedía pronunciarse sobre las peticiones del autor de la queja, así como sobre la regularidad de la actuación del Ayuntamiento en relación con los hechos denunciados.

La respuesta a ambas cuestiones exigía analizar, con los datos obrantes en esta Procuraduría, la naturaleza de la relación jurídica que vinculaba al Ayuntamiento y a la persona afectada. Para ello, era necesario distinguir dos figuras diferentes pero que, en ocasiones, pueden aparecer con caracteres que las confunden: relación laboral y trabajos realizados a título de amistad, benevolencia y buena vecindad.

La primera de ellas se encuentra definida en el artículo 1.1. del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, TRET), como la prestación de servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica. En consecuencia, sus notas esenciales son la prestación personal, la ajenidad, el carácter retribuido y su dependencia.

Por su parte, a los trabajos realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad, se refiere el artículo 1.3. d) del TRET, para excluirlos de su ámbito de aplicación. Estos trabajos, que no son incompatibles con la existencia de ciertas gratificaciones económicas, cuando se desarrollan en áreas de interés general, son reconducibles a la actividad denominada de voluntariado.

Pues bien, decidir si la relación entre el Ayuntamiento y la antes citada se enmarcaba en una u otra de las figuras señaladas se erigía en fundamento básico de la Resolución de la queja.

PROCURADOR DEL COMÚN

No obstante, procedía indicar, en primer lugar, que eran los órganos del orden jurisdiccional social los competentes para pronunciarse con fuerza vinculante sobre el carácter laboral de una relación. Sin embargo, en el supuesto que había sido planteado en la queja, ya no podían hacerlo, puesto que la interesada no había ejercido ante la jurisdicción social la correspondiente acción contra el presunto despido en el plazo especial de caducidad de 20 días, previsto en el artículo 59.3 del TRET.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría, ante las contradicciones evidentes entre las versiones del Ayuntamiento y del autor de la queja, y considerando los aspectos de la relación entre el primero y la persona afectada que habían quedado acreditados, no podía concluir de forma fehaciente que ésta pudiera ser calificada de laboral.

En concreto, varios de los elementos que necesariamente deben estar presentes en una relación de naturaleza laboral no habían quedado suficientemente acreditados en la investigación desarrollada con ocasión de la presente queja. Tales elementos son la dependencia y la ajenidad.

En relación con la dependencia, las diferentes versiones proporcionadas a esta Procuraduría no permitían considerar como ciertos diversos aspectos esenciales para conocer si el trabajo que había sido desarrollado por la antes citada había sido dependiente. Así, no había quedado acreditada la frecuencia con la que aquella prestaba sus servicios (ocho horas semanales según el autor de la queja o media hora semanal según el informe municipal); el horario en el cual se habían prestado; si éste había sido libremente elegido por ella o había sido fijado por el Ayuntamiento; o, en fin, si la forma en la cual se habían desarrollado las labores de limpieza había sido determinada por personal municipal o, por el contrario, había sido elegida libremente por la antes citada.

La imposibilidad de afirmar el carácter dependiente de los servicios de limpieza prestados, impedía también considerar acreditada la presencia de otra de las notas de las relaciones laborales: la ajenidad.

En efecto, la dependencia se encuentra íntimamente ligada a la ajenidad, puesto que, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia de 21 de mayo de 1990), existe una fuerte conexión o correlación entre la dependencia y la ajenidad, pudiéndose afirmar que *“la dependencia es algo implícito en la ajenidad y que el trabajar por cuenta de otro exige normalmente que el que trabaja está controlado por aquél para el que trabaja”*.

En el supuesto planteado en la queja, la investigación llevada a cabo no había permitido acreditar que la antes citada se hubiera encontrado sujeta a las órdenes del Ayuntamiento ni, en principio, a su poder disciplinario como empleador, en el desarrollo de su labor de limpieza.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, aunque existiera algún indicio del posible carácter laboral de la relación (resultaba poco verosímil, por ejemplo, la frecuencia de la prestación de servicios de limpieza a la que se había referido el Ayuntamiento en sus informes, habida cuenta de la cuantía de los abonos económicos realizados por los mismos y de la inexistencia de otra persona que realizara dicha labor), no había quedado acreditada la presencia de todos los elementos que deben estar presentes en toda relación de tal naturaleza.

En este sentido, cabía afirmar que el hecho de que se hubieran percibido cantidades económicas por la prestación de los servicios de limpieza, no atribuía automáticamente a la relación naturaleza laboral, puesto que, como se ha señalado con anterioridad, los servicios prestados a través de relaciones de buena vecindad no excluyen de una manera absoluta la percepción de cantidades económicas por su realización. Así lo ha afirmado el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras, en su reciente Sentencia de 25 de febrero de 2004, a la que nos referiremos más adelante.

Asimismo, el hecho de que no se conociera con precisión la frecuencia con la cual se habían prestado los servicios de limpieza que nos ocupaban, dificultaba la labor de determinar la naturaleza salarial o de simple gratificación de las retribuciones económicas percibidas.

A lo hasta aquí señalado, procedía añadir que las dudas acerca de la naturaleza de la relación que venían siendo estudiada en la presente Resolución se habían planteado también en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 25 de febrero de 2004, antes citada, en la cual se había suscitado un conflicto análogo al que había dado lugar a esta queja. En aquella ocasión el órgano jurisdiccional calificó la relación entre una persona que había prestado sus servicios de limpieza en el consultorio médico y en las dependencias del Ayuntamiento y éste último, como de buena vecindad, negando su naturaleza laboral.

En consecuencia, no podía afirmarse concluyentemente que la relación entre el Ayuntamiento en cuestión y la persona afectada hubiera sido laboral y, en consecuencia, esta Procuraduría no podía recomendar al Ayuntamiento que atendiera las peticiones de readmisión o, en su caso, de indemnización que habían sido realizadas.

Ahora bien, lejos de poder calificar de correcta la actuación municipal, la afirmación anterior debía conducir al reproche de esta Institución al Ayuntamiento por haber acudido a fórmulas diferentes de las laborales o, en su caso, de contratación administrativa, para procurarse los servicios de limpieza de sus dependencias y del consultorio médico de la localidad durante más de 17 años.

En efecto, aunque el artículo 18.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local permita, con carácter general, la colaboración voluntaria de los vecinos con los Ayuntamientos, a juicio de esta Procuraduría, los trabajos realizados a título de

PROCURADOR DEL COMÚN

amistad, benevolencia o buena vecindad en favor de las Administraciones públicas, incluidas, por supuesto, las Entidades locales, deben producirse en el marco de la actividad denominada de voluntariado.

La figura del voluntariado es la expresión de un sentimiento de solidaridad que se manifiesta en la participación del voluntario en la vida de la comunidad, a través del desarrollo de actividades que mejoren, de una forma u otra, la calidad de vida de sus miembros.

Su regulación se contiene, en cuanto a normas de rango legal se refiere, en la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, Reguladora del Voluntariado Social.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León carece, hasta la fecha, de una norma de rango legal que regule este tipo de actividad, si bien esta Procuraduría ha instado a la Administración autonómica que lleve a cabo su elaboración y remisión a las Cortes autonómicas.

Sin embargo, dos Decretos regulan la actividad de voluntariado en Castilla y León, en su doble faceta de voluntariado social y de protección civil. Tales normas son el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado de Castilla y León, y el Decreto 106/2004, de 14 de octubre, por el que se crea el Registro de Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León y se regula su funcionamiento.

A los efectos que aquí interesaban, las normas hasta aquí citadas delimitan las áreas de interés general en las cuales deben desarrollarse las actividades de voluntariado. Dentro de las mismas se incluyen sectores como las actividades asistenciales, servicios sociales, salud, deportes, promoción de la cultura, desarrollo de la vida asociativa o defensa del medio ambiente (artículos 4 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, y 9 del Decreto 12/1995, de 19 de enero).

Igual relevancia tiene citar aquí, por su aplicación al supuesto planteado en la queja, la previsión que se establece en el artículo 3.3 de la precitada Ley 6/1996, de 15 de enero, precepto donde se prohíbe, con carácter absoluto, acudir a la actividad del voluntariado como forma de eludir la prestación de unos servicios retribuidos económicamente a través de una relación laboral o de otro tipo.

Pues bien, conectando lo señalado en relación con la actividad de voluntariado con el supuesto que había sido planteado en la queja, procedía indicar, en primer lugar, que la prestación de un servicio de limpieza de dependencias públicas no se puede integrar, en modo alguno, dentro de alguna de las áreas que el Ordenamiento jurídico reserva para las actividades de carácter voluntario.

PROCURADOR DEL COMÚN

Mas bien al contrario, tales servicios parecen corresponder al objeto típico de una relación laboral o contractual de servicios. No en vano el artículo 206 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cita expresamente la limpieza de edificios como categoría específica de contrato administrativo de servicios.

En consecuencia, se podía afirmar que acudir a la figura de los trabajos a título de amistad, buena vecindad o benevolencia, para procurarse la limpieza de dependencias administrativas supone desvirtuar la figura del voluntariado, y transgredir frontalmente la prohibición de acudir a la misma para sustituir el trabajo retribuido.

A lo anterior no podía oponerse el hecho de que la persona que llevaba a cabo tales tareas de limpieza padeciera una minusvalía psíquica del 50 %, como era el caso. Al contrario, esta circunstancia agravaba más si cabe la conducta municipal.

En efecto, el hecho de haber acudido a una vía inapropiada para procurarse la limpieza de las dependencias municipales, ha causado un quebranto a la persona afectada en sus intereses personales y sociales, quien, según se desprendía de las reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento y ante esta Institución, estaba convencida de mantener una relación laboral con la Entidad local, y, por tanto, de que era titular de los derechos que corresponden a todo trabajador por cuenta ajena al servicio de una Administración pública.

En otras palabras, en el supuesto objeto de la presente queja, se había creado una apariencia de inserción laboral, que condujo a la interesada al convencimiento subjetivo de ser una trabajadora al servicio del Ayuntamiento. Tal convencimiento sólo se vio truncado por la finalización, decidida unilateralmente, de la prestación de los servicios de limpieza y por la falta de asunción por la Corporación Local de responsabilidad alguna relacionada con los efectos del cese en la prestación de los mismos.

Es denunciable, por tanto, la evidente contradicción entre la actitud del Ayuntamiento y la obligación constitucional de los poderes públicos de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, establecida en el artículo 49 de la Carta Magna.

Por otro lado, la utilización de una relación de una buena vecindad por un Ayuntamiento en un supuesto como el que había sido planteado en la queja, puede generar una responsabilidad derivada de la posible existencia de un accidente en el transcurso de la prestación de los servicios supuestamente voluntarios, responsabilidad que sería exigible, tanto por los particulares que desarrollan tales tareas, como por terceros ajenos al desempeño de las mismas, por los daños que puedan sufrir en sus bienes o derechos como consecuencia de dicha colaboración.

PROCURADOR DEL COMÚN

En definitiva, el hecho de que esta Procuraduría no pudiera considerar acreditado que la relación entre el Ayuntamiento y la ciudadana en cuestión fuera de naturaleza laboral, conducía necesariamente a criticar y reprochar a la Entidad Local que hubiera acudido a una relación de buena vecindad con una persona que padece una minusvalía psíquica para procurarse los servicios de limpieza de la casa consistorial y del consultorio médico de la localidad, en vez de haber procedido de alguna de las formas previstas en el Ordenamiento jurídico, con los perjuicios que para aquélla se derivaron de tal actuación.

Señalado lo anterior, restaba referirse a la forma en la cual se llevaba a cabo, en el momento de resolver la queja, el servicio de limpieza de las dependencias municipales y del consultorio médico que, hasta el mes de marzo de 2002, venía realizando la antes citada. Desconociendo esta Institución la forma en la que se realizaba en aquel momento la limpieza de los inmuebles indicados, se consideró conveniente realizar una sugerencia a la Entidad local al respecto.

Como se ha señalado con anterioridad, los medios previstos por el Ordenamiento jurídico para que una Administración se procure los servicios de limpieza de bienes inmuebles de su titularidad son dos: establecimiento de una relación laboral con la persona o personas que lleven a cabo tales servicios; o celebración de un contrato administrativo con una persona física o jurídica que asuma la obligación de prestar el servicio correspondiente a cambio de una contraprestación.

Centrándonos en la primera posibilidad, procede señalar que la selección del personal al servicio de la Administración local se regula en el RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local.

La Disposición adicional segunda de la citada norma prevé que la selección del personal laboral fijo se debe hacer por concurso, concurso-oposición y oposición libre, respetando, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Por su parte, en relación con el personal laboral temporal, esta Procuraduría ha señalado en otras ocasiones que la selección del mismo también debe respetar los principios citados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 91.2 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local reitera, y 177 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.

Sin perjuicio de lo anterior, nada impedía que el Ayuntamiento, en el supuesto de que aún no la hubiera hecho, procediera a convocar un proceso selectivo para una plaza de

PROCURADOR DEL COMÚN

personal laboral temporal, a tiempo parcial, dedicado a la limpieza de las dependencias municipales y del consultorio médico de la localidad de Frechilla.

En concreto, podía convocarse un concurso o concurso-oposición para la provisión de la citada plaza, pudiendo valorarse debidamente la prestación previa de servicios análogos en el sector privado y en el público.

En consecuencia, a través de un sistema de selección de personal laboral temporal, a tiempo parcial, dedicado a la limpieza de las dependencias municipales, podría lograrse la contratación de la propia persona afectada, si resultara ésta elegida, sin que por ello se vulneraran los principios constitucionales que deben respetarse en la selección del personal laboral al servicio de la Administración.

Sin duda, una de las mejores maneras que una Administración tiene de cumplir con el principio recogido en el artículo 49 de la Constitución antes citado, es incluir dentro de su personal, si ello es posible en el sentido antes indicado, trabajadores con minusvalía, tanto a través de las vías de acceso a la función pública, propiamente dicha, como mediante la celebración de contratos laborales que, por otro lado, podrán verse beneficiados por las ayudas que en la actualidad se reconocen para los mismos.

Pues bien, en atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento en cuestión con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Utilizar las colaboraciones de carácter voluntario de los vecinos a las que se refiere el artículo 18.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen Local, únicamente en aquellas áreas materiales previstas en la Ley 6/1995, de 15 de enero, reguladora del voluntariado social, y en los Decretos 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado de Castilla y León, y 106/2004, de 14 de octubre, por el que se crea el Registro del Voluntariado de Protección Civil de Castilla y León y se regula su funcionamiento, sin que, en ningún caso, se utilicen tales actividades voluntarias para sustituir el trabajo retribuido, como sucede en el supuesto planteado en la queja.

Segundo.- En el supuesto de que aún no se hubiera hecho, convocar un concurso o concurso-oposición con la finalidad de proveer una plaza de personal laboral temporal a tiempo parcial, cuyo ocupante se dedique a la limpieza de las dependencias municipales y del consultorio médico de la localidad de Frechilla, valorando en el citado proceso selectivo la prestación de servicios análogos a los demandados, tanto para el sector privado como para una Administración pública”.

PROCURADOR DEL COMÚN

La resolución indicada, pese a haber sido reiterada en varias ocasiones al Ayuntamiento en cuestión, no fue contestada, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, motivó el archivo del expediente de queja.

2.1.7. Vivienda de las personas discapacitadas**2.1.7.1. Adquisición**

En el escrito que dio lugar al expediente **Q/1804/04** manifestaba la persona remitente que necesitaba una vivienda puesto que, siendo minusválida física, vivía en un tercer piso sin ascensor.

De la documentación remitida se desprendía que había sido correctamente informada de los medios para acceder a una vivienda de protección oficial, así como para obtener ayuda económica para hacer frente al pago de alquileres a través de las subvenciones que para dicho fin convoca anualmente la Consejería de Fomento.

Tanto en relación con la ayuda para el alquiler (mediante notificación de 3 de abril de 2003), como en relación con la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública (mediante comunicación de 5 de noviembre de 2002), le habían sido reclamados un conjunto de documentos, bajo la advertencia de que en caso de no ser presentados en el plazo de diez días, se tendría por desistida de su pretensión.

En este sentido, comprobamos que existía un escrito de alegaciones de fecha 14 de noviembre de 2002 firmado por la persona interesada en el que expresaba tajantemente su intención de no aportar, por no considerarlo necesario, algunos de los documentos que le fueron requeridos.

Se acordó, pues, el archivo de la queja, no sin antes recordar al remitente que, en el caso de que su problema de vivienda no se hubiera resuelto en la fecha del archivo, contaba con la posibilidad de formular de nuevo su solicitud dentro de los plazos previstos en las respectivas convocatorias y cumpliendo con los requisitos exigibles. Una vez recaída resolución denegatoria, esta Procuraduría estaría en condiciones de estudiar las posibilidades de intervención.

2.1.7.2. Accesibilidad

En el expediente **Q/08-1726/05**, relacionado con los anteriores **Q/07-449/04** y **Q/08-891/04**, se alude a la problemática suscitada a raíz de la autorización otorgada con fecha 22 de julio de 2003 para la construcción de una marquesina en la vivienda sita en la calle Santa Teresa, de Aguilar de Campoo, y posterior revocación con fecha 13 de abril de 2004

PROCURADOR DEL COMÚN

Efectivamente, la Comisión de Gobierno, en sesión celebrada el 22 de julio de 2003, acuerda *"autorizar dicha construcción, considerando que se trata de un uso auxiliar como eliminación de barreras arquitectónicas y que supondrá una especial contribución a la mejora de la calidad de vida, al facilitarles el acceso al vehículo, siendo esta autorización con carácter de precario mientras dicha vivienda sea propiedad de personas minusválidas"*.

Posteriormente, la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 13 de abril de 2004, adopta el siguiente acuerdo: *"A la vista de todo ello, y de que la concesión de la licencia fue autorizada con carácter de precario, lo cual supone la provisionalidad en la misma y que puede ser ordenada su retirada en cualquier momento y, atendiendo a que el suelo carece de edificabilidad, la Junta de Gobierno Local acuerda ordenar a Don Carmelo Gómez Calvo para que proceda de forma inmediata a la retirada del porche adosado a fachada de vivienda en Calle Santa Teresa nº 13"*.

En el dictamen del Consejo Consultivo de 23-12-2004 se establece que el referido acuerdo revocatorio (de 13 de abril de 2004) ha sido precedido del correspondiente procedimiento, con audiencia del interesado, que resulta motivado, menciona los recursos y que ha sido notificado debidamente, en fecha 6 de mayo de 2004, al interesado. Y continúa indicando *"sin que se aprecie motivo alguno que impida dar cumplimiento a lo en él dispuesto"*.

Dando ello por sentado, el problema se debe centrar en este momento, a juicio de esta Institución, en determinar si la revocación implica el resarcimiento de los daños y perjuicios que se hayan causado a los propietarios de la vivienda sita en Calle Santa Teresa nº13.

En el Decreto de Alcaldía de 9 de septiembre de 2004 se acuerda, en el punto segundo, solicitar el informe favorable del Consejo Consultivo en cuanto a la posibilidad de revisión de oficio y la necesidad, o no, de establecer en la resolución las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados. En este mismo Decreto se establece *"aunque este Ayuntamiento entiende que no procederá reconocer indemnizaciones, puesto que la licencia se concedió con carácter de precario y por el propio contenido del hecho habilitante tiene el carácter de provisionalidad y falta de permanencia y, por lo tanto, en cualquier momento, podría el Ayuntamiento declarar la finalización del acto"*.

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que la regulación de los usos y obras de carácter provisional en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998, de 13 de abril, se encuentra en el art. 17.

La legislación urbanística de las CCAA también ha regulado los supuestos de obras y usos de carácter provisional. En concreto, la Ley de Urbanismo de Castilla y León 5/1999, de 8

PROCURADOR DEL COMÚN

de abril, sólo admite, en el artículo 19.3.b) las obras y usos provisionales en el suelo urbanizable delimitado.

En concreto, establece el citado precepto legal que, en suelo urbanizable delimitado sin ordenación detallada establecida directamente por el planeamiento general y, en tanto no se apruebe el plan parcial, podrán autorizarse usos provisionales que no están prohibidos en el Planeamiento urbanístico y sectorial, que habrán de cesar con demolición de las obras vinculadas a los mismos, y sin indemnización alguna cuando lo acuerde el Ayuntamiento.

Dicha autorización, según el mismo precepto legal, se tramitará según el procedimiento regulado en el artículo 25 y, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el Registro de la propiedad. Se desarrolla la licencia de uso provisional en el Reglamento de Urbanismo, Decreto 22/2004, de 29 de enero (artículos 47 y 313).

Por lo tanto, no estamos hablando de licencia de uso provisional. Es decir, no se trata de suelo urbanizable delimitado sin ordenación detallada, ni se ha tramitado según el procedimiento regulado en el artículo 25 ni se ha hecho constar en el Registro de la propiedad (bajo las condiciones establecidas y aceptadas por el propietario)

Volviendo de nuevo al dictamen del Consejo Consultivo citado, en el mismo se establece que respecto a las licencias a precario, o provisionales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que ... el uso autorizado deberá cesar cuando lo acuerde la administración revocando la licencia, acuerdo que “debe ir precedido de un procedimiento con audiencia del interesado” (ST de 21 de octubre de 1996) motivado, bien por un cambio de circunstancias, bien por la adopción de nuevos criterios de apreciación, en este caso indemnizando los daños y perjuicios que se causaren.

Dicho dictamen establece también que, en un supuesto similar, el TSJ de Cataluña en Sentencia de 23 de octubre de 2000 manifestó “Este tribunal en su sentencia 394/94, de 14 de junio, entre otras, sostuvo no cabe duda de la revocación de las licencias municipales a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. La orden de supresión, modificación o traslado de una instalación constituye ciertamente una revocación por razones de oportunidad de una licencia legalmente obtenida”.

Por lo tanto, en este caso, parece que resulta de aplicación el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales cuyo punto 1 establece que las licencias podrán ser revocadas cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el precitado artículo 16.3 del mismo texto legal, la revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación comportará el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.

PROCURADOR DEL COMÚN

Siendo manifiesta, por tanto, la obligación de ese Ayuntamiento de indemnizar a los titulares de la licencia concedida en su día, considerando la revocación de la misma, resta señalar cuál debe ser el importe de la citada indemnización.

En la sentencia del TS 14 de diciembre de 1983 (se refiere a la revocación de una licencia otorgada erróneamente) se establece que el importe real del daño indemnizable deberá ser comprensivo de la inversión económica efectuada en la construcción, acreditada documentalmente, gastos de proyectos, visados y tasas, etc. y del coste de la demolición misma. Pero es que la STS de 22 de junio de 1976 establece que el supuesto de “adopción de nuevos criterios” (como es este caso) lleva consigo una más amplia indemnización de daños y perjuicios que el de “error por la Administración”.

Por ello, se entendió que, en ningún caso, deben asumir los titulares de la licencia el coste económico de la retirada de la marquesina, sino que éste debe ser sufragado por esa Corporación municipal. En consecuencia, se consideró contrario a derecho proceder a la ejecución subsidiaria de la demolición de la marquesina, con la finalidad de repercutir los gastos de la misma a los titulares de la licencia en cuestión.

Y ello porque parecía que así se estaba procediendo por la Corporación a la vista de la documentación que obraba en nuestros archivos. La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 6 de septiembre de 2005, acuerda notificar a Don Carmelo Bueno que, si antes del día 21 de septiembre de 2005 no ha procedido a retirar la marquesina por sus propios medios, el Ayuntamiento, sin más trámite ni comunicación, procederá, mediante ejecución subsidiaria, a la retirada de la marquesina a través de los servicios municipales, repercutiendo los gastos originados a costa de Don XXX.

En el mismo sentido, la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 18 de octubre de 2005, acuerda notificar a Don XXX que, si antes del día 15 de septiembre de 2005 no ha procedido a retirar la marquesina por sus propios medios, el Ayuntamiento, sin más trámite ni comunicación, procederá, mediante ejecución subsidiaria, a la retirada de la marquesina a través de los servicios municipales, repercutiendo los gastos originados a costa de Don XXX.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de Aguilar de Campoo, la siguiente resolución:

“Que se proceda a indemnizar a D. XXX los daños y perjuicios causados. Dichos daños y perjuicios serán comprensivos de la inversión económica efectuada en la construcción, así como de los gastos relacionados con la misma (tasas, proyecto y visados) y del coste de demolición de lo construido”.

PROCURADOR DEL COMÚN

La anterior resolución no fue aceptada por la Administración, según se indica en comunicación enviada a esta Procuraduría:

“La Junta de Gobierno Local por unanimidad de los cinco concejales asistentes acuerda, no aceptar la resolución dictada por el Procurador del Común en cuanto a proceder a indemnizar, puesto que la licencia se concedió con carácter de precario y por el propio contenido habilitante tiene el carácter de provisionalidad y falta de permanencia, pudiendo el Ayuntamiento declarar la finalización del acto en cualquier momento y sin derecho a indemnización alguna, como ya se resolvió mediante Decreto de Alcaldía de fecha 9 de Septiembre de 2004; no existiendo además los requisitos legales que presupongan la existencia de responsabilidad patrimonial por parte del Ayuntamiento”.

2.1.8. Acceso al medio urbano

Nos referimos en este epígrafe a las barreras en calles y plazas, así como en locales de concurrencia pública y edificios públicos destacando entre estos algunos edificios de especial significación.

2.1.8.1. Vías Públicas

Se han seguido presentando quejas relacionadas con la incomodidad y el peligro que para muchos discapacitados supone transitar por la vía pública a causa de ciertas barreras urbanísticas, principalmente por la existencia de bordillos excesivamente altos. Concretamente, el autor de la queja **Q/1334/03** se refería a las calles de la zona norte de la ciudad de Salamanca: Avda. Federico Anaya, en sus intersecciones con las del Bosque, los Olivos, los Cedros, Paseo de los Robles, manifestando que se trataba de una zona que había sido hacía escaso tiempo objeto de remodelación.

En atención a nuestra petición de informe, el Ayuntamiento de Salamanca hizo saber a esta Procuraduría del Común, por escrito de fecha 16 de julio de 2004, una decisión que no podía ser acogida sino como una aceptación por adelantado.

“Que realizada una visita de inspección a la obra citada, se ha comprobado que en términos generales, en los pasos de peatones se incumple la normativa vigente, que determina un resalto máximo de dos centímetros, siendo el resalto de 2,47 cms. existiendo por tanto un exceso de resalto medio de 4,7 mm., motivado por la exigencia en el bordillo de un chaflán de 3 cms. de altura.

No obstante, con esta misma fecha, la empresa adjudicataria se ha comprometido a la subsanación del defecto, hasta conseguir los dos centímetros exigidos por la normativa”.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por la razón expuesta, se hizo constar en el informe anual del Procurador del Común correspondiente al año 2004 que parecía que el problema reflejado en el citado expediente podía encontrarse en vías de solución.

Así se comunicó al autor de la queja, quien no obstante, antes de que procediéramos al cierre del expediente, manifestó que efectivamente se habían rellenado los desniveles con cuñas de asfalto, pero que la pendiente no era la adecuada para sillas de ruedas, muletas, andadores, etc. Por lo que desde esta Institución se comunicó al Ayuntamiento que, si bien se había tratado de cumplir con lo informado por los técnicos municipales, era necesario llevar a cabo obras de pavimentación que efectivamente eliminaran los referidos obstáculos.

Al mismo tiempo, con el fin de asegurar un programa de eliminación de barreras sistematizado y general, insistimos ante dicho Ayuntamiento en la necesidad de que se iniciaran los trabajos de revisión de la Ordenanza de Accesibilidad Integral, aprobada en sesión plenaria de 9 de noviembre de 1995, así como a su adecuación a las disposiciones de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León tal y como ésta dispone en su Disposición Final Primera.

Siempre ha tenido muy presente esta Procuraduría, y de ello hemos informado a los reclamantes interesados en ello, que precisamente el Ayuntamiento de Salamanca fue uno de los primeros que en Castilla y León contaron con normativa municipal de accesibilidad.

En la fecha de cierre de este informe desconocemos la postura del Ayuntamiento ante nuestra sugerencia a pesar de nuestra insistencia en que nos sea comunicada su postura.

En el expediente **Q/2331/03** se refería el interesado a la inexistencia de rebaje en varios pasos de peatones de la ciudad de León.

La respuesta del Ayuntamiento de León a nuestra consulta, fue el informe del Aparejador del Servicio de Obras, de fecha 7 de febrero de 2005, según el cual:

“En relación con las obras figuradas en el escrito de referencia del Procurador del Común, se informa que han sido finalizadas el pasado 1 del presente mes.”

El Servicio Municipal de Obras manifestó que tiene un equipo destinado a mejorar las condiciones de circulación de la ciudad eliminando escalones y otras barreras que son un obstáculo para las personas con discapacidad. Esperando que en un plazo razonable de tiempo las vías de la ciudad reúnan las condiciones adecuadas para la circulación de toda la clase de personas.

Comunicamos al reclamante la solución de su problema y el cierre de la queja.

PROCURADOR DEL COMÚN

En el expediente **Q/1206/04** se aludía a la dificultad que supone para las personas que padecen deficiencia visual distinguir las marcas viarias de paso para peatones, sobre todo cuando no existe semáforo.

Desde esta Procuraduría se recomendó intensificar la vigilancia sobre el estado de las marcas de paso para peatones, principalmente en aquellas vías urbanas con mayor densidad de tráfico rodado, en beneficio de la seguridad de los ciudadanos en general, pero especialmente de los discapacitados visuales.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León, el cual informó que en el Pleno Municipal celebrado el día 4 de marzo de 2005 se adoptó el acuerdo de adjudicar la prestación de los servicios de mantenimiento y conservación de la señalización horizontal integral de la ciudad a una empresa privada.

El expediente **Q/1747/03**, estuvo motivado por un accidente sufrido por una persona con deficiencia visual, a causa de la inadecuada colocación de la valla protectora de una obra en la vía pública.

La persona remitente de la queja no pudo facilitar datos sobre la calle en que sufrió el accidente ni como estaba colocada la valla y decidió no continuar con la tramitación del expediente tiempo después de haber formulado su reclamación en esta oficina.

Ahora bien, en ella se aludía a un problema que afecta a un considerable número de ciudadanos, por lo que se estimó oportuno no dar por concluida la actuación de esta Procuraduría sin antes trasladar al Ayuntamiento de León algunas consideraciones.

En este sentido, se recordó a la Corporación el contenido del Decreto 217/01, de 30 de agosto por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de barreras de Castilla y León, cuyo art. 34 establece reglas concisas en esta materia:

“Todas las obras deberán estar señalizadas y contar con elementos de protección que reúnan las siguientes características:

Deberán ser rígidos, no pudiéndose utilizar cintas, cuerdas o similares.

Se situarán separados de las obras al menos 0,50 metros.

Tendrán una altura de al menos 0,90 metros. Cuando la protección se realice con elementos horizontales estarán separados entre sí a una distancia máxima de 0,30 metros.

Carecerán de cantos vivos, y no tendrán ningún elemento que invada la zona de paso que sobresalga más de 0,08 metros de la línea de vallado. Si el apoyo de las mismas

PROCURADOR DEL COMÚN

supera esta dimensión, se le dotará de zócalo, que, en su caso, tendrá una altura no inferior a 0,10 metros medidos desde la rasante.

Serán de color contrastado con el entorno.

Todos los elementos que se utilicen para la formación de itinerarios alternativos deberán cumplir las condiciones de no deslizamiento exigidas para los itinerarios peatonales.

Los elementos provisionales de protección a nivel del solado se colocarán de forma que los encuentros se produzcan por planos sucesivos enrasados con el pavimento y con el elemento de protección”.

Teniendo en cuenta lo transcrito hasta aquí se acordó remitir al Ayuntamiento afectado la siguiente resolución:

“Que por los servicios municipales competentes se revisen los elementos de protección aludidos en esta resolución con el fin de proceder a la corrección de los que no se correspondan con lo regulado por las referidas normas”.

2.1.8.2. Locales comerciales, de Hostelería, profesionales, centros de Ocio y otros espacios**POLIDEPORTIVOS**

Determinadas cuestiones relacionadas con el uso de la piscina cubierta del Complejo Deportivo Polideportivo Municipal de San Antonio en la ciudad de Ávila, dieron lugar al expediente **Q/1480/03**. Por una parte se refería el reclamante a la gestión de dichas instalaciones y por otra a las condiciones de estructura que afectaban a la accesibilidad de las mismas.

Es necesario advertir que la cuestión planteada en dicho expediente guarda relación con la piscina cubierta con que cuenta el complejo deportivo “Ciudad Deportiva Zona Norte” de Ávila y que al parecer el/la reclamante erróneamente indicó como Polideportivo Municipal de San Antonio.

Una de las cuestiones que se planteaban era la gratuidad de la utilización de la piscina para los usuarios afectados de minusvalía en más de un 65%.

La otra se refería al pavimento deslizante en torno al vaso de la piscina y a la falta de equipamiento en los vestuarios y servicios destinados a las personas con discapacidad.

Al no tener conocimiento esta Procuraduría de disposición normativa alguna sobre la prestación gratuita del servicio a que nos referimos en favor de las personas discapacitadas fue consultado el Ayuntamiento de Ávila sobre el particular, así como sobre las condiciones que

PROCURADOR DEL COMÚN

debían de cumplir los beneficiarios relativas a su situación física y nivel económico, periodo anual durante el cual se aplicaba la exención y medio de garantizar el derecho a la misma en su caso.

Respecto de las instalaciones se solicitaron datos tanto sobre la fecha de construcción como sobre las fechas de las reformas llevadas a cabo, incluyendo las previsiones que existieran sobre el particular.

El informe municipal dio a conocer que la piscina "Zona norte" se inauguró el día 11 de noviembre de 2002, siendo por tanto una instalación nueva que cumplía con todos los requisitos de la legislación vigente sobre adaptabilidad y accesibilidad.

Acerca de los vestuarios de dicha instalación se decía que estos contaban con un servicio independiente en cada vestuario femenino y masculino, con las medidas correctas y equipados con ducha, lavabo e inodoro adaptados.

Respecto al pavimento de la playa de la piscina, se trataba al parecer de un pavimento específico y homologado para tal fin, fabricado por una empresa especializada y reconocida en este tipo de construcciones. En dicha playa se disponía de una grúa elevadora especial para permitir el acceso al vaso de dicha piscina.

Por otra parte, se tenía previsto realizar, antes de la temporada de verano, la adaptación del acceso a la zona de césped del solarium.

También se informó que la ordenanza nº 25 referente al Aprovechamiento de instalaciones deportivas municipales, en el art. 7º, contemplaba la exención o gratuidad en la tasa por el uso de piscinas municipales para discapacitados con minusvalías superiores al 65%, siendo requisito justificar dicha minusvalía mediante la presentación del certificado de discapacidad correspondiente.

LOCALES COMERCIALES EN SEGOVIA

La falta de acceso a la mayoría de los locales comerciales de la ciudad de Segovia dio lugar a los expedientes registrados con los números **Q/1418/04 y Q/1428/04**. En ambos se aludía a la existencia de escalones en la entrada de locales comerciales, de hostelería y otros.

El informe remitido a petición de esta oficina se refería al hecho de que tanto los locales comerciales como las viviendas u otro tipo de edificios son evaluados desde el punto de vista de la normativa tanto urbanística como sectorial (incluida la de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas) en la concesión de licencias de obras y ambientales así como en la de licencias de primera ocupación y apertura de los establecimientos.

Se refería el informe a que se detectaban numerosos problemas para la adaptación y supresión de barreras en varios locales comerciales existentes en planta baja por diversas

PROCURADOR DEL COMÚN

razones: a veces, la ubicación del local en edificios protegidos por la normativa de patrimonio cultural (sean edificios declarados bien de interés cultural o catalogados por el Planeamiento municipal) impide la efectiva adaptación de los mismos a la normativa siendo de resaltar que existen unos 1.400 edificios catalogados en la ciudad de Segovia.

También se tropieza con dificultades para la aplicación de la normativa en edificios anteriores a la legislación de accesibilidad, los cuales están ejecutados de tal forma que las obras que se han de realizar en ellos son desproporcionadas, con demoliciones que, muchas veces, podrían comprometer la estabilidad del edificio, o que, de realizarse, su coste sería tan elevado que haría imposible la inversión.

Consciente de estas dificultades, el Ayuntamiento incorporó a su normativa urbanística (Plan General) un artículo que obliga a prever la preceptiva supresión de barreras para los locales de planta baja de edificios de vivienda colectiva, aun cuando se dejen sin adaptar.

La norma prevista obliga al proyectista a realizar las hipótesis oportunas de cumplimiento de estándares así como de distribución de locales que garanticen dicho cumplimiento al no tener en inicio una disposición concreta de los locales. De la misma forma, se garantiza para el futuro que las próximas promociones de vivienda realizarán la preparación de los locales en la ejecución de la edificación, evitando así las dificultades que impiden la realización de las adaptaciones.

La citada normativa se redacta en 2003 y se tramita a lo largo de 2003 y 2004, siendo publicada el 3 de enero de 2005, por lo que su entrada en vigor se produce a partir de esta fecha. Por ello, no ha sido de aplicación hasta el presente ejercicio (año 2005) por lo que no se pueden estimar datos sobre su cumplimiento.

En todo caso, para ver resultados concretos es lógico que se haya de diferir su evaluación en el tiempo, ya que desde que se identifica la problemática hasta que se dispone de una norma han pasado casi dos años. Esta normativa se aplica a los proyectos presentados después del 3 de enero de 2005, que habrían obtenido su licencia en mayo o junio del año 2005, iniciándose, previsiblemente, la ejecución de la edificación dentro de los 60 días siguientes, aproximadamente se prevé que las primeras licencias de primera ocupación puedan llegar transcurrido un año desde entonces, por lo que, un primer acercamiento a los resultados de la nueva norma dictada por el Ayuntamiento podría sopesarse en el año 2006.

Por otra parte, en el cuerpo del informe se hace saber que el titular de la licencia, contratante del proyecto, dispone de un técnico competente que redacta el proyecto de obras y la actividad y que realiza un seguimiento de las obras como dirección facultativa de las mismas, correspondiendo al Ayuntamiento acreditar el cumplimiento de las condiciones de la licencia y

PROCURADOR DEL COMÚN

del proyecto a través de las correspondientes licencias de primera ocupación y de apertura de los locales.

Concluye el informe del Ayuntamiento:

“No es fácil, pues, una vez realizadas las correcciones normativas correspondientes ver los frutos esperados con la modificación de las ordenanzas. Ello es un camino largo y no exento de dificultad.

En conclusión: El Ayuntamiento realiza las correspondientes labores de control de los proyectos de obras y de licencia ambiental a través de los preceptivos informes técnicos, informaciones públicas y cuantas tramitaciones se derivan de la aplicación de la legislación urbanística y sectorial”.

Mediante escrito dirigido al Ayuntamiento de Segovia esta Institución, mostraba su satisfacción ante las previsiones incorporadas por el Ayuntamiento a las normas urbanísticas con el fin de facilitar la progresiva adaptación de los edificios de la ciudad a las necesidades de todos los ciudadanos sin excepciones. En los siguientes términos

“Conoce esta Institución las dificultades técnicas así como las derivadas de la legislación protectora de nuestro Patrimonio Histórico- Artístico a las que alude el informe, para conseguir dicho objetivo.

Ello no obstante, es deber de esta Procuraduría instar la superación o disminución de dichas dificultades. Para lo cual resulta imprescindible que tengamos conocimiento de cual es el grado de cumplimiento de la normativa específica. Al mismo tiempo que la sensibilidad con que ésta es aplicada por la Administración responsable.

No obstante, el cumplimiento de las anteriores previsiones incluidas en el Plan General, constituirá, sin duda, la medida adecuada al fin que nos ocupa”.

Así le fue comunicado al autor de la queja, al mismo tiempo que el cierre del expediente.

2.1.8.3. Barreras en edificios públicos de especial significación

Las quejas que a continuación analizaremos se refieren a centros docentes, edificios judiciales, agencias tributarias, casas consistoriales, bibliotecas, teatros, templos, edificios del Patrimonio Histórico Artístico y otros.

COLEGIOS

El objeto del expediente **Q/836/03** fue el estado de accesibilidad en que se encontraba el inmueble ocupado por el IES “Leopoldo Cano”, de Valladolid, en el cual se encontraban realizando estudios dos alumnos con minusvalías físicas importantes que

PROCURADOR DEL COMÚN

necesitaban de silla de ruedas para desplazarse (potencialmente podría ser mayor el número, por impartirse en dicho centro, también, enseñanzas a distancia). Estos alumnos no podían acceder a las plantas segunda y tercera del edificio donde se ubicaban las aulas de informática, laboratorios, departamentos, etc.

Por parte de la Dirección del centro, al parecer se había solicitado a la Administración educativa, por primera vez el 20 de octubre de 2000, la instalación de un ascensor. Petición reiterada varias veces, así como las que se referían a la necesidad de subsanar varios desperfectos: persianas, instalaciones del gimnasio, goteras y otras.

Por otra parte, en el informe elaborado por la Mutua Ibermutuamur sobre la evaluación de los riesgos laborales y planificación de las acciones preventivas del centro de trabajo, de fecha 5 de junio de 2002, se indicó igualmente la necesidad de instalar un ascensor.

La cuestión, por nuestra parte, fue planteada solicitando de la Administración educativa una valoración de la situación descrita, así como la posibilidad de actuación inmediata por parte de la Administración antes del comienzo del próximo curso escolar

En el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, se manifestó que la Consejería de Educación aborda la ejecución de sus inversiones en base a una planificación y programación, lo que lleva implícito el que se realice en función de unos criterios de priorización. Criterios que no son arbitrarios sino que obedecen a unas reglas tanto de índole educativa como social, que parten de las propuestas realizadas por los servicios periféricos de la Administración Regional, oídos los ayuntamientos afectados así como otros colectivos, como las asociaciones de padres y madres de alumnos. Una vez presentadas estas propuestas son analizadas por los Servicios Centrales de la Consejería de Educación que son los que concretan finalmente esta programación.

Por otro lado, se destacó que la Consejería de Educación no es ajena al problema que implica la eliminación de barreras y realiza anualmente actuaciones dirigidas a programas de accesibilidad en los centros docentes señalando que en la programación de inversiones educativas del año 2004, dentro de las actuaciones antes referidas, se contemplaba la instalación del ascensor en el Instituto de Educación Secundaria "Leopoldo Cano" de Valladolid."

En relación con las actuaciones inmediatas, la Delegación Territorial, aseguró que sería imposible, tanto por el tiempo como por la disponibilidad presupuestaria, acometer de modo inmediato ningún tipo de obras en el referido centro y que únicamente podrá reiterarse, ante la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos, la petición de inclusión en programación de un ascensor en el IES Leopoldo Cano.

A la vista de lo informado es preciso tener en cuenta la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación cuyo art. 47.3, establece: "Las Administraciones

PROCURADOR DEL COMÚN

educativas promoverán programas para eliminar las barreras de los centros escolares sostenidos con fondos públicos que, por razón de su antigüedad u otros motivos, presenten obstáculos para los alumnos con problemas de movilidad o comunicación”.

En los mismos términos el RD 1537/2003, de 5 de diciembre, que establece los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas escolares de régimen general, concretamente su art. 5 que desarrolla la anterior disposición: “Los centros docentes deberán disponer de unas condiciones arquitectónicas que posibiliten el acceso, la circulación y la comunicación de los alumnos con problemas físicos, de movilidad o comunicación, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras”.

Las anteriores normas no son en modo alguno novedosas, sino que se encuentran generosamente arropadas por la anterior legislación recogida en la LOGSE, así como en el RD 1004/1991 de 14 de junio, en el que se regulan las condiciones estructurales y arquitectónicas de los centros escolares

En virtud de todo lo expuesto, se decidió remitir a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que con toda celeridad se proceda por parte de la Consejería de Educación a llevar a cabo las medidas de planificación y presupuesto que son necesarias para la instalación del ascensor en el IES Leopoldo Cano a fin de que, al menos al comienzo del próximo curso 2004-2005, en dicho centro docente no subsista la situación que ha sido planteada debido a las deficiencias de infraestructura, para los alumnos que se encuentran con problemas de movilidad. Teniendo presente que, según experiencia de esta Procuraduría, dificultades de este tipo suelen afectar decisivamente al absentismo académico que se viene observando en los alumnos que padecen algún tipo de discapacidad. Lo cual sin duda habrá de frenar las posibilidades que muchos de ellos tienen para conseguir buenos resultados en relación con una verdadera integración laboral y social”.

Con fecha 6 de junio de 2004 estuvo en nuestro poder la comunicación de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, en la que se indicaba que en la programación de inversiones educativas de dicha Consejería para el año 2005, se contemplaba la instalación de un ascensor en el IES “Leopoldo Cano” de Valladolid”.

En el escrito que dio lugar a la queja **Q/825/04**, se hacía alusión a la existencia de barreras en los centros de enseñanza en general (colegios e institutos) de la localidad de Villablino (León), pero particularmente en el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria

PROCURADOR DEL COMÚN

“Generación del 27”. Ello impedía que determinados alumnos pudieran acceder por sí mismos a sus clases, al resto de actividades académicas y a la vida del Centro en general.

Por otra parte, como la mayoría de los edificios que son utilizados por la Administración educativa, manifestaba el remitente que dicho centro cumplía habitualmente su función como colegio electoral, lo que hacía que las personas mayores y otras con problemas de movilidad, se encontraran, para ejercer su derecho de sufragio, con graves dificultades o al menos con menores facilidades que la generalidad de los votantes.

Consultada en este caso la Consejería de Educación sobre el momento en el que tuvieron lugar las últimas obras de remodelación así como sobre aquellas que sería necesario realizar para adecuar el edificio a las exigencias de la legislación especial incluyendo las previsiones que existían en relación con dicho centro docente, la Consejería informó:

“La adecuación de las instalaciones de los centros a las capacidades del alumnado con necesidades especiales se lleva a cabo mediante tres formas de actuación:

1.- La ejecución de obras de reforma en centros existentes encaminadas exclusivamente a este fin, tales como adecuación de recorridos desde la vía pública al interior del edificio o edificios del centro, colocación de ascensores que permitan los desplazamientos verticales entre las distintas plantas, adaptación de aseos y vestuarios, etc.

2.- En las ampliaciones y reformas totales o parciales que supongan la creación de nuevos espacios o la redistribución de los mismos, se adecuan a las exigencias de la Normativa sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras los distintos recorridos horizontales y verticales, tanto interiores como exteriores, así como el resto de servicios, instalaciones y mobiliarios con que cuenta el centro.

3.- La construcción de nuevos centros cumple los preceptos de la mencionada Normativa sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras, contando con diseños que garantizan la accesibilidad, tanto en el acceso y los desplazamientos a través del interior, ya sea en sentido horizontal como en vertical, como en el acceso y en el uso de los distintos servicios e instalaciones, incluyendo los espacios exteriores tales como pistas deportivas, zonas de juego y porches o la reserva de aparcamientos para vehículos con personas de movilidad reducida.

Por lo que se refiere al Colegio Público “Generación del 27” de Villablino (León), se distribuye en dos edificios, el este y el sur, y debido a la baja matrícula, es previsible que se ubique en un solo edificio, pasando el otro a titularidad municipal.

PROCURADOR DEL COMÚN

Se han realizado obras de mejora en el centro, y se están llevando a cabo estudios de evaluación de riesgos y de accesibilidad en los centros docentes, que indicarán la viabilidad de realizar las obras de mejora de accesibilidad necesarias”.

A la vista de los datos aportados trasladamos a la Consejería las siguientes consideraciones:

No cabe duda de que los centros escolares construidos o que han sido objeto de remodelaciones importantes con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en general se ajustan a las condiciones arquitectónicas establecidas por la misma, asegurando la utilización de las dependencias escolares a todos los alumnos. Sin embargo, el centro objeto de este expediente es un centro escolar cuya construcción tuvo lugar en fecha anterior, quedando afectado por la citada Ley bajo determinadas condiciones y plazos, así como por lo dispuesto por el RD 1537/2003, de 5 diciembre que se refiere a los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general.

La LO 10/2002, de 23 de diciembre de Calidad de la Educación, tiene por objeto el establecimiento de unos requisitos mínimos que garanticen la calidad en la impartición de las enseñanzas. Dicho enunciado implica el que los centros cuenten con determinadas condiciones de estructura congruentes con las distintas necesidades del alumnado.

Lógicamente, dicha calidad exige no solo la posibilidad de acceder a un aula y a los servicios imprescindibles, sino también según el RD 732/95 de 5 de mayo en el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia, la de participar en todas las actividades de carácter escolar o extraescolar que formen parte del proyecto educativo del centro, así como en aquellas otras a las que pueda atribuirse una finalidad educativa o formativa.

En este supuesto se remitió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que la Consejería de Educación, en el caso de que los colegios e institutos de la localidad de Villablino (León), en especial del Colegio Público “Generación del 27”, no se hayan incluido ya en alguna de las programaciones de inversión de años anteriores, se interese en dicha cuestión a fin de valorar su inclusión lo más rápidamente posible y planificar, de cara a las próximas programaciones, las obras de eliminación de barreras arquitectónicas en dichos centros”.

PROCURADOR DEL COMÚN

EDIFICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El expediente **Q/900/04** recogía las demandas de personas afectadas por las barreras arquitectónicas en la sede de los juzgados de Medina del Campo, C/ Maldonado de dicha localidad.

En el ánimo de colaboración institucional nos dirigimos a la Subdirección General de Obras y Patrimonio de la Subsecretaría de Justicia solicitando información sobre cuestiones como: características arquitectónicas del edificio, obras a las que hubiera sido sometido para su adecuación a los fines que ahora cumple, superficie ocupada por los juzgados, posibilidades de su adaptación según los tipos de entradas existentes desde la vía pública, condiciones estructurales en su interior, etc.

La Administración consultada afirmó que se trataba de un edificio de cuatro plantas sin ascensor, cuyo acceso desde la calle requería salvar un desnivel de varios peldaños y que a las distintas plantas solo se accede por las escaleras.

La Subdirección General aseguraba tener prevista la realización, en el ejercicio 2005, de las obras de adecuación para la incorporación de medidas de accesibilidad. En concreto, se adjuntaba un informe de la Subdirectora General según el cual se pretendía llevar a cabo un estudio técnico para examinar las posibilidades de accesibilidad total a cualquier punto del inmueble, incluyendo la instalación de un ascensor. Cabe concluir que la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada, tuvo un resultado positivo, desde el momento en que la Administración de Justicia ha señalado el edificio en cuestión entre los que requieren una actuación inmediata. Así se comunicó al autor de la queja con el cierre del expediente.

El expediente **Q/901/04** se refería a problemas de la misma índole para acceder a las dependencias de Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Medina del Campo. En este caso fue consultada la Delegación Territorial de la AEAT en Valladolid sobre algunas cuestiones básicas para valorar una posible actuación sobre dichas dependencias.

El sentido de la respuesta vino a dar por concluida la actuación de esta Procuraduría, ya que puso de relieve que el edificio en el que están ubicados dichos servicios fue construido en 1.979 siendo adquirido e incorporado al Patrimonio del Estado el 3 de octubre de 1.985. Consta de planta baja, con una superficie de 124 m²., destinada a acceso y archivo y planta primera, con una superficie de 721,51 m². destinada a oficinas.

El 29 de julio de 2002 y, tras realizar múltiples gestiones con el único objetivo de mejorar al acceso a las mismas, el Servicio de Adquisiciones del Ministerio de Hacienda autorizó la compra por parte de la AEAT de un local de 38 m². de superficie, contiguo a la planta baja.

PROCURADOR DEL COMÚN

Con esta incorporación se pretendían eliminar las barreras arquitectónicas de acceso para personas con algún grado de discapacidad física.

Durante el último trimestre de 2004 se estuvieron llevando a cabo las obras necesarias para adecuar el local adquirido y anexaslo al resto de la Administración. Con ello se ha hecho accesible el local, creando una nueva entrada desde la vía pública con un recorrido adaptado mediante pavimentos adecuados, barandillas, elevador automático, señalización correcta, etc.

Las obras finalizaron el día 3 de marzo de 2005 cumpliendo el inmueble en este momento todos los objetivos inicialmente previstos.

Solucionado satisfactoriamente el problema que motivó la queja, se dio por concluida nuestra actuación previa comunicación al remitente de la misma.

El expediente **Q/902/04** se refería también a edificios con barreras en Medina del Campo. En esta ocasión se trataba del edificio de Correos.

La cuestión planteada, como en los dos casos anteriores, ya que se trata de un edificio perteneciente a la Administración estatal, escapaba de las competencias estrictas que confieren a esta Institución el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994. No obstante, se solicitó información, en el ánimo de colaboración institucional, a la Dirección Territorial Zona II de Correos y Telégrafos.

También en este supuesto la información remitida permitió a esta Procuraduría proceder al cierre del expediente ya que con fecha 3-2-2005 habían finalizado las obras de adaptación para permitir la accesibilidad por la entrada principal mediante la construcción de una rampa que reunía las condiciones adecuadas.

Si bien, por otro lado, indicaba el informe que, por el momento, no existía plan de remodelación del edificio, dado que se encontraba en unas condiciones arquitectónicas aptas para su uso, si se afirmaba que existía un plan de accesibilidad para oficinas de Correos a nivel nacional.

EDIFICIOS HISTÓRICOS

Un escrito en el que se denunciaban las barreras que impiden a muchos ciudadanos el acceso al Castillo de la Mota dio lugar al expediente **Q/905/04**.

Por nuestra parte, los información solicitada a la Junta de Castilla y León, fue si efectivamente se había estudiado alguna medida a adoptar o al menos se contaba con alguna previsión, que tuviera como fin mejorar la accesibilidad del mismo, así como, en su caso, los resultados conseguidos. Ello teniendo en cuenta que, posiblemente, sólo cabría adoptar soluciones puntuales, como en la generalidad de los edificios históricos.

PROCURADOR DEL COMÚN

La respuesta obtenida ponía de manifiesto que el Castillo de la Mota, como la mayoría de los castillos medievales, son por propia naturaleza y configuración totalmente inaccesibles, incluso para personas que no padecen ninguna limitación en su movilidad (escaleras estrechas de caracol, troneras, etc.) y que cuando la restauración de alguno de estos castillos se ha hecho atendiendo a la recuperación de su estructura original y con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 24 de junio, sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras, resulta imposible cumplir, en muchos casos, con lo dispuesto en la citada norma.

No obstante lo anterior, se hacía alusión a un anteproyecto de reforma interior, contemplado dentro del Plan Director del Castillo, que preveía la máxima accesibilidad para personas con discapacidad, tanto en las zonas de visita turística al público en general como en las salas de trabajo y estudio, así como en los dormitorios y aseos ubicados en la planta primera.

A la vista de la información que obraba en nuestros archivos resulta:

1.- La liza o espacio entre la muralla exterior e interior es accesible, no así la rampa de acceso a la misma desde la calle, que sería posible mejorar con el fin de que, aunque fuera con ayuda, una persona discapacitada pudiera acceder.

2.- El paso hacia el interior del patio no es accesible sin ayuda, ya que se trata de una rampa mulera. Se diseñó una rampa apta para personas con discapacidad que fue rechazada por la Comisión Territorial de Patrimonio debido a su excesiva longitud y al impacto que suponía en esa zona.

3.- En el interior, parece que el acceso a las diferentes salas de la planta baja está garantizado sin tener que realizar modificaciones importantes, excepto el acceso a la capilla, debido a la elevada pendiente de sus escalones.

4.- La planta primera y la Torre del Homenaje son totalmente inaccesibles, por su estructura. En el anteproyecto de reforma interior citado anteriormente está previsto resolver, sólo en parte, este problema ya que determinadas salas de la Torre del Homenaje son y seguirán siendo inaccesibles.

Por todo lo expuesto parece evidente que la estructura del castillo, juntamente con el estricto régimen de protección con que cuentan los inmuebles incluidos en el patrimonio histórico-artístico de nuestra Comunidad Autónoma, dificultan gravemente la posibilidad de acceso al mismo por las personas discapacitadas.

No obstante se hizo saber a la Consejería que, en casos como el que nos ocupa, debe orestarse la mayor atención posible a aspectos muy concretos que pudieran mejorarse.

PROCURADOR DEL COMÚN

Se procedió al cierre del expediente, comunicando al remitente de la queja nuestra valoración en los términos expuestos.

OFICINAS BANCARIAS

Como en años anteriores ha habido ciudadanos que han acudido a la Institución demandando la supresión de barreras en las sucursales bancarias.

No es competencia del Procurador del Común supervisar a las personas y entidades privadas; sin embargo, la buena acogida que suelen hallar nuestras comunicaciones en entidades y organizaciones no públicas, hace que con frecuencia hayamos llegado a solicitar información de algunas entidades bancarias y que por la importancia y diversidad de los servicios prestados a los ciudadanos, influyen decisivamente en el desenvolvimiento de la vida diaria de estos. De aquí el deseo manifiesto de muchas personas en silla de ruedas por desenvolverse con autonomía en su banco.

En este sentido, el expediente registrado con el número **Q/907/04** ponía de relieve dicha cuestión en relación con una serie de sucursales bancarias ubicadas en Medina del Campo.

A todas ellas se les sometió un cuestionario similar sobre aspectos referentes a la existencia de planificación específica y, en ese caso: calendario de actuaciones, criterios de prioridad, actuaciones puntuales que en este sentido y durante los dos últimos años se hubieran llevado a cabo por parte del departamento competente, así como política seguida por la entidad en el aspecto que nos ocupa.

También se pidió información sobre el nivel de exigencia que se había manifestado por parte del Ayuntamiento sobre el cumplimiento de las normas de accesibilidad en los proyectos presentados para la obtención de las licencias de obra relativas a las oficinas abiertas o remodeladas.

Varias de las respuestas permitieron a esta Procuraduría proceder al cierre del expediente. Así Banesto afirmaba que las obras destinadas a mejorar las condiciones de accesibilidad en la oficina de Medina del Campo comenzarían en la semana siguiente a la recepción del informe; y Caja España, que la supresión del escalón de 17 cm. de altura respecto de la acera, es una intervención que Caja España ya tiene planificada para inicios del año 2006 dentro de su Plan de Eliminación de Barreras Arquitectónicas.

OTROS EDIFICIOS DE INTERÉS

Se agrupan en este epígrafe una serie de inmuebles destinados a actividades culturales y servicios públicos.

PROCURADOR DEL COMÚN

El expediente registrado con el número **Q/761/04** se refería a los problemas de accesibilidad que siguen afectando a la biblioteca Juan Bravo de Segovia.

El Ayuntamiento puso de manifiesto que con la finalidad de construir una nueva biblioteca pública estatal se había ofertado a la Dirección General del Libro la parcela D12, del denominado sector 1 -Plaza de Toros- Depósitos del Agua, con una superficie de 5.645 m. y con una edificabilidad máxima de 4.798 m. Los Presupuestos Generales del Estado recogían ya una partida destinada a este fin.

Para hacer efectiva la cesión, el Ayuntamiento manifestó que estaba estudiando realizar una modificación puntual del Plan Parcial, considerando a esta parcela como dotación cultural. Los plazos para la ejecución de la nueva biblioteca dependerán, en consecuencia, del cumplimiento de los siguientes trámites urbanísticos:

- Redacción, tramitación y aprobación de la modificación puntual del Plan Parcial.
- Urbanización de la totalidad del sector y recepción definitiva de las obras de urbanización.

Concluye el escrito del Ayuntamiento afirmando que todos estos trámites pueden estar concluidos en un plazo estimativo de catorce meses, y vista la tramitación de instrumentos similares.

El autor de la queja **Q/1422/04** se refería a la falta en las instalaciones del Teatro Juan Bravo de Segovia, de aseos adaptados a las necesidades de las personas que se mueven en silla de ruedas.

En varias ocasiones, esta Procuraduría se ha dirigido a la Diputación Provincial de Segovia como entidad titular del Teatro en relación con las condiciones de accesibilidad del mismo. Y en todas ellas se ha podido comprobar con satisfacción que las condiciones arquitectónicas del mismo iban mejorando progresivamente para facilitar el acceso y estancia de todos los ciudadanos sin excepción (así, cuando por medio del escrito de fecha 19 de junio de 2003, se facilitó a esta oficina cumplida información sobre la instalación del ascensor, eliminando con ello los obstáculos que impedían el acceso de las personas con discapacidad física a las plantas superiores).

La Diputación Provincial de Segovia puso de relieve que en cada una de las tres plantas del Teatro Juan Bravo, además de en la planta baja, había un servicio de caballeros y otro de señoras. En total, contando con la cuarta planta, dedicada a oficinas, son cinco servicios de caballeros (con dos urinarios de pared, cinco lavabos y cinco cabinas individuales) y cinco servicios de señoras con 10 lavabos y 15 cabinas individuales, para un aforo máximo total de 489 personas.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por lo que respecta a la posibilidad de creación de un servicio para discapacitados, desde el Área de Cultura y Juventud, responsable directa del Teatro, se acababa de encargar al Servicio de Arquitectura la realización de un estudio sobre la posibilidad de acometer las obras necesarias para poder contar con algún servicio de estas características, pareciendo la opción más idónea la de reformar uno de los servicios de la planta baja ya existentes.

El expediente **Q/849/04** se refería a las barreras arquitectónicas en la sede del Ayuntamiento de Cacabelos (León).

La necesidad de acometer obras en el edificio no parecía que debiera de admitir discusión alguna. Por esta razón la Corporación había formulado solicitud a la Junta de Castilla y León al amparo de la Orden PAT/1548/2003 de 26 de noviembre, por la que se efectuó convocatoria pública para la concesión de ayudas a Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2004.

La ayuda iba a ser destinada a la instalación del ascensor en el Ayuntamiento y a la eliminación de barreras urbanísticas en las principales calles del Municipio.

Manifestaba su sorpresa el autor de la queja ante la Orden PAT/8672004, de 4 de junio, 2004, por la que se hizo pública la lista de los ayuntamientos beneficiarios de las mencionadas ayudas para el año 2004, donde no aparecía relacionada la obra del Ayuntamiento de Cacabelos.

Se daba por supuesto que la entidad solicitante había cumplido con los requisitos establecidos en la convocatoria, ya que la Orden PAT/1548/2003 de 26 de noviembre citada, establecía en su base 4ª, 3º que "en el caso de obras de reforma o ampliación de edificios, se dará prioridad a aquellas que contemplen las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas".

Por esta razón esta Procuraduría manifestó su interés en conocer la valoración que había merecido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la necesidad de llevar a cabo cuanto antes la obra cuya necesidad, descrita anteriormente, consistía en colocar un ascensor en la sede del Ayuntamiento de Cacabelos así como las demás obras en ejecución del Plan de Accesibilidad elaborado por encargo de la Corporación.

Así mismo, solicitamos información sobre el estado en el que en aquel momento se encontraba la pretensión del Ayuntamiento de Cacabelos en relación con la Orden PAT/1932 de 23 de diciembre por la que se convocaron ayudas para inversiones complementarias de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2005, que preveía que pudieran ser atendidas peticiones ya presentadas en las convocatorias de 2004 que hubieran sido desestimadas.

PROCURADOR DEL COMÚN

El informe elaborado por la Dirección General de Administración Territorial afirmaba ser práctica común en sus actuaciones la de apoyar e intentar satisfacer, en lo posible, las necesidades en materia de infraestructuras y servicios, entre otros, de los Municipios y demás Entidades Locales de Castilla y León, en orden a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. No obstante, reconocía que son más las necesidades que el crédito presupuestario destinado al efecto.

Citaba como ejemplo el hecho de que en el año 2004 se habían presentado 1.610 solicitudes de ayudas para proyectos de inversión, en la línea de "inversiones complementarias", y 104 en la línea destinada a "zonas de acción especial", pudiendo solo contemplarse 316 ayudas para la línea primera y 15 para la segunda.

En cuanto al fondo del asunto hacía saber la citada Dirección General, por un lado que, si bien es cierto que la base 4º de la Orden de convocatoria citada, en el punto 3º, prevé que "en el caso de obras de reforma o ampliación de edificios, se dará prioridad a aquellas que contemplen las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas", no es menos cierto que la referida base 4º, en el punto 2º anterior, establecía unos criterios previos de valoración que, estimaba la Administración, debían prevalecer y anteponerse a aquellos. En consecuencia, para determinar qué proyecto debía ser objeto de subvención, una vez cumplidos los requisitos formales establecidos en la convocatoria, se debería tener en consideración, en primer lugar, los fines de las ayudas previstos en el punto 1º: las ayudas se destinarán a financiar la ejecución de inversión para la implantación de nuevos servicios o la mejora y ampliación de los existentes que se contraten dentro del ejercicio 2004, con excepción de los proyectos plurianuales, etc. Y, en segundo lugar, los criterios establecidos en el punto 2º: Para la concesión de las ayudas se tendrán en cuenta los siguientes criterios: las carencias que presenten los servicios municipales en relación con el nivel medio regional, la situación geográfica, el grado de dispersión de la población, así como aquellas situaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ponderando en todo caso la diferente naturaleza de los proyectos presentados y su incidencia en el ámbito respectivo. Ambos, de la ya reiterada base 4ª, deberían, a juicio de la Dirección General, ser considerados como criterios generales y de carácter previo. Sólo en el supuesto de que existiera igualdad en la valoración de los criterios generales expuestos, se tendrían en cuenta los proyectos presentados al amparo de lo establecido en el punto 3º de la tan repetida base 4ª: en el caso de obras de reforma o ampliación de edificios, se dará prioridad a aquellas que contemplen las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas".

Por otra parte, alegaba el informe de la Administración que del propio tenor literal del punto 3º se deducía, claramente, que el apartado estaba pensando en "una obra de mejora o ampliación" que, dentro de las diversas unidades constructivas, incluya, pero no con carácter

PROCURADOR DEL COMÚN

único, la eliminación de barreras, pero no una obra de simple modificación del elemento de accesibilidad y supresión de barreras que es materia, afirma, cuya competencia es de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y, en concreto, de la Gerencia de Servicios Sociales.

En relación con la cuestión referida al "estado en que se encontraba la pretensión del Ayuntamiento de Cacabelos en relación con la convocatoria de la Orden PAT/1932/2004, de 23 de diciembre, para inversiones complementarias de las Entidades Locales, con cargo al Fondo de Cooperación Local para el año 2005" se informó que el Ayuntamiento de Cacabelos había acudido a través de solicitud de 15-02-2005, con el mismo proyecto del año anterior, aunque con un coste superior (42.011,66 €), lo que suponía un incremento porcentual del 22 % que, aparentemente, no obedecía a causa objetiva. Indicando que dicha solicitud, al igual que todas las que se habían presentado por los diferentes Ayuntamientos al amparo de la convocatoria citada, se encontraba pendiente de resolución, puesto que se estaba efectuando la valoración de cada una de ellas, para lo cual se tendría en cuenta, además, el informe previo de cada una de las Delegaciones Territoriales según lo establecido en la base 5ª de la convocatoria.

Finalmente, la Dirección General de Administración Territorial, hizo alusión a una serie de ayudas de las que el Ayuntamiento de Cacabelos había sido beneficiario, en cada una de las líneas del fondo de cooperación local, para la financiación de proyectos de infraestructuras consideradas necesarias.

Del análisis de la información facilitada no se evidenciaba ningún tipo de irregularidad, propiamente dicha, en la actuación denunciada.

Esta Procuraduría del Común consideró de todos modos la conveniencia de llamar la atención de la Administración Autonómica ante posibles nuevas solicitudes de ayuda para los mismos fines, por parte del ayuntamiento de Cacabelos o por cualquier otro de nuestra Comunidad Autónoma.

En concreto y, por lo que se refiere a la observación de la Dirección General de Administración Territorial en el sentido de que las cuestiones relacionadas con la eliminación de barreras son de la competencia de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y, en concreto, de la Gerencia de Servicios Sociales, se hizo referencia a la Estrategia Regional de Accesibilidad, en concreto a uno de los varios puntos (p.6º) de que se compone la primera de sus Líneas Estratégicas, es decir, el carácter claramente horizontal de la accesibilidad, lo cual hace necesario, no solo un intercambio de información entre Consejerías o Departamentos de ellas dependientes, sino una estrecha colaboración en la planificación y el desarrollo de las acciones que se realicen en el nivel autonómico. Ello impide la consideración de las ayudas

PROCURADOR DEL COMÚN

solicitadas como ayudas técnicas de carácter individual, competencia propia de la Administración Social.

A la vista de lo expuesto se formuló la siguiente resolución:

“Que se valoren las anteriores reflexiones ante futuras solicitudes que lleguen a ser formuladas por las Corporaciones Locales en base a próximas convocatorias de ayudas con cargo al Fondo de Cooperación Local, siempre que la finalidad de las peticiones sea actuar en cuestiones relacionadas con la accesibilidad arquitectónica en edificios y vías públicas. En atención a incrementar las condiciones de eficacia en la prestación de los servicios públicos y de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en general. Bajo el principio de “accesibilidad para todos” como un derecho de progresiva ampliación”.

La resolución fue aceptada en los siguientes términos:

“Esta Dirección General entiende plenamente aceptable la Resolución dictada, debiendo advertirse no obstante que las ayudas que gestiona van dirigidas a la cooperación general para la prestación de los servicios básicos de las Entidades Locales y no a la potenciación de medidas o políticas sectoriales concretas”.

2.1.9 Transporte urbano adaptado

A través del análisis de los expedientes de queja que analizaremos a continuación, puede comprobarse que pese a que hace aproximadamente unos doce años que en Castilla y León se implantaron los primeros vehículos de transporte público adaptado y a que en la actualidad se ha ido incrementando su número, aún son una minoría.

Ni el contingente de medios ni la normalización de su funcionamiento están en condiciones de facilitar la integración en la sociedad de las personas discapacitadas.

La impresión de los responsables municipales es la de que los autobuses adaptados son escasamente utilizados por las personas con minusvalías. De ello resulta la escasa diligencia empleada en su funcionamiento, así como en el mantenimiento de los mismos.

2.1.9 1. Autobuses urbanos

El autor de la queja **Q/652/03** denunciaba las dificultades que habitualmente encuentran las personas invidentes, o que padecen deficiencia visual grave, para utilizar adecuadamente los autobuses urbanos en León.

Conoce sin embargo esta Institución y valora muy positivamente, el hecho de que en la ciudad de León se haya incrementado de modo notable el número de autobuses que cuentan con los elementos necesarios para posibilitar el uso de este medio de transporte a los

PROCURADOR DEL COMÚN

ciudadanos que padecen discapacidad física, tal y como en su día fue anunciado por la Corporación local, con ocasión del expediente abierto de oficio con la referencia **OF/52/02**.

Se acordó solicitar de nuevo del Ayuntamiento determinada información sobre este particular. En concreto, si los vehículos incorporados a la flota de autobuses durante los años 2002 y 2003, respecto de cuya adquisición había informado dicho Ayuntamiento, además de contar con los elementos destinados a facilitar su uso a los ciudadanos con discapacidad física, contaban también con medios reclamados como necesarios por el colectivo de personas invidentes, como información sobre las paradas y horarios en sistema braille, señales táctiles, información sonora en los puntos de llegada o cualquier otro.

El informe del Ayuntamiento de León hizo saber a esta Procuraduría su colaboración constante con la Once, como lo demostraba el hecho de que habían sido traducidos en sistema braille los dípticos de las doce líneas de autobuses urbanos para facilitar a los ciegos y deficientes visuales el uso del transporte público. Estas guías de información se distribuyen por la Delegación Provincial de la Once desde el 25 de Mayo de 2004, fecha en la que se presentaron a los medios de comunicación por la Concejalía de Transporte (esta ciudad ha sido la primera que traduce este tipo de información al braille).

Asimismo, se manifestaba que por parte de la concejalía competente y con el fin de continuar con la política de supresión de barreras arquitectónicas, se estaba estudiando la colocación en las paradas de dispositivos sonoros para informar de la llegada de los autobuses. Dichas señales acústicas se pondrían en funcionamiento una vez que se llevara a cabo la implantación del Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE) del Servicio Municipal de Transporte, y siempre que por los técnicos correspondientes se informara sobre su viabilidad.

Igualmente se informó de que en el año 2004 se habían incorporado dos nuevos vehículos a la flota de autobuses urbanos adaptados con rampa para personas con discapacidad.

Según se había acordado con el autor de la queja, se le trasladó la anterior información en sistema braille, así como también las gestiones llevadas a cabo en relación con otras quejas que había formulado, procediéndose al archivo del expediente.

En escrito que dio lugar al expediente **Q/1436/03**, se daba cuenta a esta Procuraduría de las barreras en el transporte público municipal en la ciudad de Salamanca. Concretamente se refería al escaso número de autobuses con la adaptación necesaria para los usuarios de silla de ruedas.

Además, manifestaba el autor de la queja que el desconocimiento del uso de las plataformas por parte de los conductores, así como la falta del mantenimiento necesario, hacen que, incluso los autobuses dotados de estos elementos, pierdan su utilidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

Los datos que se solicitaron se referían al número de autobuses adaptados con que contaba Salamanca, líneas en que prestaban servicio, persona responsable de accionar el dispositivo correspondiente cuando una persona en silla de ruedas quiere acceder al autobús, así como condiciones de accesibilidad de las paradas para permitir el acercamiento del vehículo y el embarque del usuario.

El informe del Ayuntamiento de Salamanca especificaba respecto de cada punto los datos siguientes:

1).- Número de autobuses adaptados con que cuenta el municipio de Salamanca: 39 de un total de 53.

2).- Líneas en que prestan servicio dichos vehículos: todas (como mínimo hay uno por línea).

3).- Persona responsable de accionar el dispositivo correspondiente cuando una persona en silla de ruedas quiere acceder al autobús: el conductor.

4).- Condiciones de accesibilidad de las paradas para permitir el acercamiento del vehículo y el embarque del usuario: Parada reservada y libre de turismos.

Por otra parte, se decía, los únicos problemas detectados han sido la ocupación de las paradas de autobús por vehículos privados y las averías de las rampas derivadas de la falta de limpieza de las mismas.

Ante la situación descrita, esta Procuraduría del Común consideró necesario dirigir al Ayuntamiento salmantino la siguiente resolución:

“Debemos insistir en la necesidad de que ese Ayuntamiento vigile estrechamente el funcionamiento correcto de los autobuses, sobre todo en lo que se refiere a la disponibilidad de las paradas y a la usabilidad de las plataformas de acceso, ya que es imprescindible para garantizar a las personas discapacitadas el servicio de transporte público urbano en condiciones de accesibilidad y movilidad a fin de que este colectivo cuente con un medio de transporte habitual que satisfaga sus necesidades.

Tanto porque es preciso que todos los ciudadanos sin distinción puedan disfrutar por igual y en las mismas condiciones de los bienes y servicios públicos, como porque los minusválidos se encuentran con especiales dificultades para utilizar los transportes que no están adaptados”.

En la fecha de cierre del presente informe el Ayuntamiento no había hecho saber su postura ante la anterior resolución.

PROCURADOR DEL COMÚN

En el expediente **Q/2093/03** se trasladó a esta Procuraduría la preocupación de un grupo de personas con discapacidad de Palencia que, como usuarios de los autobuses urbanos, sufrían a diario el deficiente funcionamiento de los elementos mecánicos de accesibilidad, así como la falta de acondicionamiento de las paradas.

Aseguraba el autor de la queja que es frecuente de que un ciudadano en silla de ruedas pretenda tomar un autobús de los que se encuentran adaptados y tenga que desistir, ante la imposibilidad por parte del conductor de poner en funcionamiento el mecanismo de acceso.

Dicho ayuntamiento, según los datos con que cuenta esta Institución, fue uno de los primeros en nuestra Comunidad Autónoma que contó con autobuses urbanos dotados de plataforma baja, lo que en su día fue motivo de satisfacción para las agrupaciones de personas discapacitadas.

El Ayuntamiento de Palencia facilitó los datos solicitados en relación con cada uno de los puntos de la consulta:

1/ Reparación sistemas de arrodillamiento o plataforma.

No ha habido averías, si bien se realiza mantenimiento y limpieza quincenal del sistema de rampas y arrodillamiento.

2/ Vehículos adaptados que en la actualidad se encuentran en estado idóneo para prestar el servicio requerido.

.-Total autobuses adaptados al uso de personas de movilidad reducida y en perfecto estado de uso. 11

.-Total autobuses de la flota: 14

.-% de autobuses adaptados al uso de PMR s/ total flota: 79%

.-Total autobuses en servicio diariamente entre el conjunto de líneas: 12

.-% de autobuses adaptados al uso de PMR s/ total flota en servicio diariamente 92%

3/ Sustituciones de autobuses que se han llevado a cabo en el último año y características técnicas de los vehículos que han sido incorporados.

Durante el año 2004 fueron dados de baja tres autobuses, ninguno de ellos tenía piso bajo ni rampa.

Fueron incorporados otros tres autobuses con fechas de matrícula 26-2-04, 14-7-04, 14-7-04 todos ellos con piso bajo-rampa.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, se dio traslado de la anterior información al autor de la queja y se le comunicó el cierre del expediente.

2.1.9.2. Aparcamientos reservados

La posibilidad que tiene el uso de un vehículo de paliar los problemas de movilidad de las personas, es generalmente aprovechada por éstas sobre todo si se trata de personas jóvenes y de mediana edad, posibilidad incrementada por la introducción en el mercado de coches que permiten el embarque relativamente cómodo de una silla de ruedas. Ello da lugar sin embargo a la necesidad de contar con un lugar en el cual aparcar y al mismo tiempo poder desplegar la silla y seguidamente abandonar el vehículo mediante un deslizamiento en sentido horizontal. Para esto es necesario contar con una plaza de aparcamiento de estructura especial, tal y como está contemplada por las normas de desarrollo de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, Decreto 217/2001 de 30 de agosto, art. 5º en el que se establecen las características de estos aparcamientos.

Puede decirse que se ha generalizado la reserva de este tipo de aparcamientos, con las dimensiones y señalización previstas en la normativa citada, y que existen en la mayoría de las ciudades en el porcentaje establecido.

Se han recibido varias quejas en relación con los mismos. En el expediente **Q/1013/03**, una asociación de personas discapacitadas de Palencia se refería a determinadas cuestiones en relación con la problemática apuntada.

Afirmaba el autor de la queja que la medida adoptada en su día por el Ayuntamiento de Palencia vino a paliar en parte las dificultades de los automovilistas afectados por una discapacidad física a la hora de encontrar espacios libres donde estacionar sus vehículos en las zonas próximas a centros administrativos, comerciales, etc.

Sin embargo, denunciaban el uso y abuso que hacían algunos ciudadanos, que carecían de la correspondiente autorización, de dichos aparcamientos, con el consiguiente perjuicio para quienes verdaderamente tienen el derecho a utilizar dichos espacios.

La segunda cuestión preocupante, a su juicio, era la estructura de dichas plazas que, raramente, se ajusta a lo establecido en el artículo 5º del Reglamento citado.

Proponían los remitentes varias medidas que podrían aplicarse, además de las de vigilancia y coercitivas, que competen a la Policía Municipal, tales como la ampliación del número de aparcamientos en las zonas peatonales, aumento de las plazas, creación de un aparcamiento de estas características en la estación de autobuses o en sus inmediaciones, entre otras.

PROCURADOR DEL COMÚN

1) En la respuesta ofrecida por el ayuntamiento de Palencia se pone de manifiesto lo siguiente: La Policía local tenía instrucciones precisas a fin de incrementar la vigilancia y en consecuencia proceder a la denuncia de las infracciones por el estacionamiento de vehículos en zonas señalizadas para uso exclusivo de personas con discapacidad, infracción tipificada en el art. 39 apartados 1.j) y 2.d) de la Ley de Seguridad Vial.

Durante el año 2003 el servicio municipal de grúa había retirado 36 vehículos que se encontraban indebidamente estacionados en aparcamientos reservados a personas con movilidad reducida.

2) La señalización de estacionamientos reservados va incrementándose progresivamente, según indican los Servicios Técnicos Municipales, facilitando el acceso de estas personas a centros administrativos, comerciales, de ocio, etc.

3) No obstante, se reconoce que existen plazas de estacionamiento que no cumplen con la totalidad de las especificaciones indicadas en el art. 5º del Decreto 217/03.

Por otro lado, la corporación palentina, en sesión plenaria de 19 de junio de 2002, aprobó la actualización de la Ordenanza Reguladora de la Accesibilidad del Municipio, cuyo art. 13 contempla la proporción de plazas de aparcamiento reservadas, dimensiones en cuanto a la disposición de las mismas, lugares de ubicación, señalización y otras circunstancias. Cuenta, pues, dicho Ayuntamiento con el contexto normativo adecuado.

Por otra parte, es conocido el ánimo de colaboración existente entre el Ayuntamiento de Palencia y las asociaciones de personas minusválidas, por lo que la Resolución dirigida a dicho Ayuntamiento fue la siguiente:

“Es necesario recabar el criterio de los representantes de los discapacitados a la hora de establecer la ubicación de las plazas reservadas en los aparcamientos públicos, al existir zonas urbanas más complejas, sentido en el que resulta valiosa la información de los afectados y el seguimiento que estos hagan de las medidas aplicadas. Por ello sería deseable intensificar estos contactos.

Por otra parte, sin perjuicio de las imprescindibles medidas coercitivas, es necesario que ese Ayuntamiento promueva campañas de sensibilización en colaboración con las organizaciones de afectados, así como que vele por el perfecto mantenimiento de la señalización horizontal y vertical de estos aparcamientos, a fin de favorecer la atención de los demás conductores.

Así como que exija un mayor celo a los agentes de la Policía Local en las tareas de control y vigilancia, tanto en la ocupación indebida de las plazas como en la utilización de las tarjetas de aparcamiento”.

PROCURADOR DEL COMÚN

Dicha resolución fue aceptada en los siguientes términos:

“Siguiendo la recomendación de VE., a través del Concejal Delegado de Policía y Tráfico, se han dado instrucciones precisas y concretas a la Policía Local para que ponga especial celo en la vigilancia y denuncia de las infracciones que se cometan en relación con el estacionamiento de vehículos en zonas señalizadas para uso exclusivo de minusválidos, conforme a lo establecido en los arts. 39 de la Ley de Seguridad Vial y 56 de la Ordenanza Municipal de Tráfico. A su vez, se han dado instrucciones a los Servicios Técnicos Municipales para que se revise el estado de la señalización horizontal y vertical de estos aparcamientos.

A través del Consejo Municipal de personas discapacitadas, órgano asesor del Ayuntamiento en materia de discapacitados, dicho colectivo traslada a esta Administración su criterio sobre los asuntos que les afectan. A su vez, en numerosas ocasiones nos hemos puesto en contacto con la Federación de Minusválidos a fin de que nos trasladen, entre otros, los problemas que en relación con el tráfico peatonal y rodado les afectan.

Asimismo, se ha editado un DVD cuyo objetivo es la sensibilización en materia de accesibilidad y estacionamientos reservados a personas discapacitadas en particular y se encuentra en preparación la edición de un plano de ubicación de dichos estacionamientos”.

2.2. Salud Mental

La organización de la atención a la salud mental existente en esta Comunidad Autónoma continúa generando un alto grado de insatisfacción entre las personas con enfermedad mental y sus familias, especialmente por la insuficiente cobertura de las necesidades de atención residencial y comunitaria.

A lo que se une la desconfianza generada por el propio sistema asistencial, resultado de los complejos obstáculos manifestados en la derivación hacia los recursos de media o larga estancia con independencia de la existencia de criterios médicos favorables al internamiento o a dispositivos alternativos a la hospitalización de carácter comunitario y de las carencias o demoras en la respuesta institucional a las demandas de asistencia para aquellos pacientes que, fuera de cualquier cauce terapéutico, presentan un diagnóstico de deterioro importante por su ausencia de conciencia de enfermedad, falta de control sanitario y/o social y negativa a recibir apoyo por parte de familiares, asociaciones o servicios sociales o a aceptar tratamiento médico alguno.

PROCURADOR DEL COMÚN

El contenido de las peticiones formuladas un año más al Procurador del Común en relación con la problemática que afecta a este sector de la población, permite insistir en algunas de las deficiencias que aún ofrece nuestro sistema de atención psiquiátrica, dejando constancia de las condiciones de vida a las que se enfrentan las personas con enfermedades mentales crónicas, la sobrecarga asistencial trasladada al núcleo familiar, la insuficiente coordinación de los servicios sanitarios y sociales en la búsqueda de soluciones para la satisfacción de las necesidades reales y la escasa asunción de la responsabilidad pública en la atención integral que requiere este colectivo, especialmente en los casos de inconveniencia de la integración del paciente en el ámbito sociofamiliar.

2.2.1. Coordinación de la red pública social y sanitaria**2.2.1.1. Atención residencial de las personas con enfermedad mental grave o crónica**

El tratamiento de las personas con enfermedad mental crónica requiere una actuación coordinada desde diversos soportes asistenciales. Sin embargo, las divergencias competenciales surgidas dentro de la propia organización administrativa definen con claridad los problemas de coordinación todavía existentes en el actual modelo organizativo de atención a la salud mental.

La necesidad de una actuación coordinada de los servicios sociales y sanitarios (a través de dispositivos de coordinación) para hacer efectiva la valoración, asistencia y control del enfermo desde la red pública social y sanitaria, fue abordado en el anterior Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, aprobado por Decreto 16/1998, de 29 de enero, pretendiendo dar un impulso a la cooperación entre los servicios sanitarios y sociales.

El Decreto 74/2000, de 13 de abril, modificado por Decreto 49/2003, de 24 de abril, creó y reguló la estructura de coordinación sociosanitaria de Castilla y León, para, entre otros fines, conseguir superar el histórico funcionamiento en paralelo de los sistemas sanitario y de acción social para la creación de un nuevo espacio de atención sociosanitaria.

Entre los órganos de dicha estructura, se constituyó la Comisión de Coordinación de la Atención Sociosanitaria del Área de Salud, con el fin de constituir un mecanismo formalizado de relación entre los servicios sociales y sanitarios más próximos al ciudadano, garantizar la adecuada gestión de aquellos casos que requieren la prestación simultánea, o sucesiva, de servicios sociales y sanitarios y detectar las necesidades de mejora tanto de procesos como de servicios o recursos.

La intervención de este órgano de coordinación resulta, de este modo, de especial importancia en el análisis y valoración de casos para la adopción de soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales.

PROCURADOR DEL COMÚN

El motivo, pues, de la descoordinación denunciada y detectada en algunas de las quejas presentadas ante esta Institución, no deriva, sin duda alguna, de la falta de una planificación teórica sobre el modelo asistencial configurado como resultado de la reforma. Trae causa, por el contrario, en los criterios económicos y de responsabilidad arbitrados por la administración, cuestionándose, en ciertos casos, la propia capacidad de la atención de las personas con enfermedad mental y el alivio de la carga (económica, física y psíquica) sufrida por las familias cuidadoras.

Así ocurría en el expediente tramitado con la referencia **Q/1981/03**. El paciente, diagnosticado con un trastorno mental orgánico, había ingresado en el año 1996 en estado semiinconsciente (con un cuadro de gran afectación tanto orgánica como psiquiátrica) en el Complejo Hospitalario de León y posteriormente remitido al Hospital "Santa Isabel" de León, siendo diagnosticado de síndrome amnésico inducido por el alcohol.

Tras su alta en este último centro hospitalario, permaneció en el domicilio paterno, persistiendo tanto las alteraciones amnésicas como las secuelas neurológicas, motivando la desorientación, intentos de fuga, un lenguaje incoherente, una sintomatología polineuropática y gran inestabilidad en la marcha.

Le fue, así, reconocido un grado de minusvalía del 69% como consecuencia de un trastorno cognitivo por trastorno mental orgánico, discapacidad del sistema neuromuscular por enfermedad espinocerebelosa y discapacidad del sistema neuromuscular por polineuropatía alcohólica.

La necesidad, por tanto, de una atención permanente y la imposibilidad de contención y cuidado dentro del ámbito familiar, determinó su internamiento en el Complejo Hospitalario "San Luis" de Palencia en el año 1996.

En informe emitido por dicho centro hospitalario en fecha 9 de septiembre de 1996 respecto a su evolución y tratamiento, se indicaba la necesidad de una asistencia continua y cuidados permanentes. Y en nuevo informe médico emitido en fecha 23 de octubre de 2003 por el mismo centro hospitalario, se afirmaba, ante la exigencia de un ambiente estructurado y protegido para el cuidado del enfermo, la necesidad de continuación de internamiento de forma indefinida.

Con todo ello, el paciente fue incapacitado por padecer síndrome amnésico inducido por alcohol de larga evolución, tratándose de un trastorno mental que anulaba sus facultades mentales de forma permanente e irreversible, precisando de ayuda en todas sus necesidades vitales y control permanente de su conducta.

Por ello, había permanecido ingresado de forma ininterrumpida en el citado centro privado. Su evolución, desde entonces, había sido favorable, remitiendo o mejorando

PROCURADOR DEL COMÚN

notablemente con tratamiento psicofarmacológico los trastornos conductuales así como la neuropatía y las alteraciones de la marcha, pero manteniéndose el cuadro y el diagnóstico fundamental de síndrome amnésico inducido por el alcohol.

Así se indicaba en informe de fecha 8 de agosto de 2005 emitido por el señalado centro hospitalario, concluyendo que dado “el carácter crónico de la enfermedad, con escasa o nula recuperación del deterioro cognitivo, los graves problemas amnésicos que interfieren en sus actividades diarias y su autogobierno y la necesidad de un ambiente estructurado y protegido para su cuidado, es de prever la necesidad de continuación del internamiento de forma indefinida, siendo la unidad asistencial en la que se encuentra actualmente ubicado perfectamente adecuada para la satisfacción de dichas necesidades”.

Pero los escasos recursos económicos del paciente y su familia resultaban insuficientes para poder seguir sufragando el alto coste de la estancia en el mencionado recurso residencial (ascendía a 1.519 € mensuales), encontrándose, pues, en una situación de necesidad que requería el apoyo de la administración.

Trasladada por esta Institución la relatada problemática a la Consejería de Sanidad, se comunicó la remisión del caso a la Comisión de Coordinación Sociosanitaria para su estudio.

La misma Consejería, posteriormente, informó que, dada la complejidad de la situación, la Comisión se había visto en la necesidad de volver a evaluar la problemática del paciente a la vista de los últimos informes recibidos, de forma que estaba trabajando en la búsqueda de soluciones para garantizar su atención integral.

Finalmente, pudo conocerse que la Comisión de Coordinación Sociosanitaria de Palencia, en sus conclusiones, había señalado la posibilidad de que el paciente accediera a un recurso residencial de la Gerencia de Servicios Sociales. Motivo por el que se había presentado solicitud de estancia en residencia para personas mayores propia o concertada con dicha Administración.

Ello teniendo en cuenta que el art. 3.3 del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en centros residenciales para personas mayores, dependientes de la administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos, recoge, con carácter excepcional, la posibilidad de que sean beneficiarios las personas menores de 60 años que estén diagnosticadas de demencia tipo alzheimer.

La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia, sin embargo, acordó desestimar dicha solicitud de ingreso, por no reunir el paciente la condición de persona mayor beneficiaria, conforme al art. 3 del mencionado Reglamento.

PROCURADOR DEL COMÚN

La desestimación, por tanto, vino dada por la ausencia del requisito de edad y por la falta de acreditación del citado diagnóstico de demencia tipo alzheimer en los informes médicos obrantes en el expediente de ingreso.

Sin entrar en la apreciación del acierto o no de dicha desestimación, por no corresponder a esta Procuraduría el examen o valoración crítica de los criterios técnicos calificadores del tipo de trastorno padecido por el paciente en cuestión, el análisis desarrollado se centró en la incoherencia de la intervención administrativa desarrollada para la búsqueda de soluciones orientadas a la atención integral que requería la situación.

Resultaba clara la deficiente actuación coordinada de la red pública social y sanitaria en la valoración de la problemática en cuestión. No parecía lógico que la solución propuesta por la propia Comisión de Coordinación Sociosanitaria (ingreso en un centro residencial de personas mayores) fuera, posteriormente, desestimada por el propio sistema de acción social.

Este rechazo de la atención residencial por parte de una de las administraciones con representación en la composición del órgano de coordinación encargado de su valoración, merecía, en consecuencia, un absoluto rechazo por la ineficaz gestión desarrollada en la búsqueda y adopción de soluciones coordinadas por los servicios sanitarios y sociales.

Este funcionamiento poco operativo del citado órgano de coordinación sociosanitaria, había provocado una importante carencia en la prestación de la atención personalizada y específica que precisaba la situación de la citada persona.

En respuesta a sus necesidades asistenciales resultaba imprescindible el desarrollo eficaz de las funciones encomendadas a la señalada Comisión de Coordinación Sociosanitaria, garantizando la adecuada gestión del caso a través de un serio estudio o valoración que permitiera detectar las carencias existentes y adoptar soluciones coordinadas que garantizaran el acceso sin dificultades a los servicios o recursos oportunos que requería su atención.

Las necesidades asistenciales del paciente no podían, por tanto, ser eludidas por la propia administración autonómica, que debía de llevar a cabo las gestiones pertinentes para que se diera una solución definitiva al problema en cuestión. Para ello resultaba apropiado subsanar la ineficaz intervención llevada a cabo hasta ese momento, a través de los mecanismos que resultaran precisos para ofrecer una solución a la atención integral que requería la compleja problemática examinada. Para lo que, incluso, podía resultar preciso el concierto con el centro privado en el que permanecía el paciente, con el fin de procurarle el recurso apropiado a su situación y que no podía ser proporcionado desde el sistema público.

Se formuló, así, por el Procurador del Común la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

PROCURADOR DEL COMÚN

“Que por la Comisión de Coordinación Sociosanitaria se desarrolle nuevamente, a la mayor brevedad, una eficaz intervención en la problemática examinada, de forma que garantizando la adecuada gestión coordinada del caso, se valore rigurosamente detectando las necesidades asistenciales existentes y, dando respuesta a las mismas, se ofrezca la solución que requiera su atención integral a través del acceso al recurso residencial adecuado a sus especiales características. Para lo que podría ser precisa la vía del concierto, en el supuesto de que el sistema público carezca de tal recurso o se considere procedente la continuación del internamiento en el recurso privado en el que el paciente permanece en la actualidad”.

Pero dicha resolución, lamentablemente, no fue aceptada por la citada Administración.

2.2.1.2. Situaciones de abandono asistencial

Tanto la asistencia social como la sanitaria muestran, con frecuencia, un importante alejamiento que dificulta la atención integral de algunos pacientes psiquiátricos con patologías crónicas. Encuentran, en ocasiones, serias dificultades para acceder a dispositivos residenciales o no reciben la atención suficiente desde el sistema público para paliar sus necesidades asistenciales sociales y sanitarias, generando situaciones de marginación e indefensión.

En el informe correspondiente al ejercicio anterior se daba cuenta de varios expedientes (**Q/161/03, Q/163/03 y Q/164/03**), en los que se relataba la situación de algunos enfermos alejados de todo circuito terapéutico, con un pronóstico de deterioro importante, dada su falta de conciencia de enfermedad y la ausencia de tratamiento. Casos en los que se mostraba fundamental la actuación coordinada de los ámbitos administrativos implicados (social y sanitario) para dar una respuesta decidida a las necesidades individuales, asegurando la continuidad de los cuidados, personalizando o individualizando la asistencia y ofreciendo el recurso adecuado a las circunstancias.

Esta necesidad de coordinación del sistema de salud con los servicios sociales para paliar situaciones de abandono asistencial, determinó que el Procurador del Común estimara oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que arbitrando las fórmulas oportunas para evitar las situaciones de marginación o indefensión en que se encuentran las personas referidas en los expedientes examinados, se ofrezcan a las mismas soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales que permitan dar una respuesta eficaz que atienda sus necesidades asistenciales individuales, asegurando la continuidad de los cuidados y proporcionando, de ser necesario, el recurso adecuado a las circunstancias de cada

PROCURADOR DEL COMÚN

caso. Para lo que podrá resultar preciso el concierto de plazas con centros privados, debido a la carencia de dispositivos suficientes del sistema público”.

Durante el presente ejercicio se comunicó por la Administración Autonómica que, compartiendo el objetivo pretendido por esta Institución, se estaba trabajando en la puesta en marcha de los dispositivos previstos en la Estrategia de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica, estableciendo las prioridades de actuación en este ámbito hasta el año 2007, consistente en ofertar los recursos para garantizar la continuidad de cuidados para las personas con enfermedad mental.

Ello, efectivamente, podía contribuir a paliar a largo plazo la marginación a la que se ven sometidas algunas personas con enfermedad mental en el entorno social en el que se desenvuelven, fruto, entre otros motivos, de la ausencia de alternativas residenciales comunitarias que completen la organización asistencial existente.

Esta solución, sin embargo, no resolvía la problemática padecida por las personas referidas en los citados expedientes, al precisar de una rápida cobertura de sus necesidades asistenciales sociales y sanitarias para evitar el constante empeoramiento y cronicidad de su enfermedad. La prestación de una atención suficiente desde el sistema público no podía seguir dilatándose en el tiempo por la falta de una respuesta institucional insistente e injustificada.

Por este motivo, esta Procuraduría entendió que en tanto se implantaran los recursos precisos para ampliar la infraestructura psiquiátrica existente, debían buscarse otras soluciones adecuadas (a través de la oportuna coordinación social y sanitaria) para ofrecer a dichas personas una atención personalizada que atendiera sus necesidades específicas, asegurara la continuidad de sus cuidados y proporcionara, de ser preciso, el recurso adecuado a las características de cada uno de los casos examinados. Para lo que, incluso, podía resultar necesario el concierto de plazas con centros privados hasta que se procediera a la creación y puesta en marcha de los dispositivos públicos necesarios para evitar la insuficiente cobertura actual.

Esta Institución, por ello, insistiendo en el contenido de la anterior recomendación, remitió resolución a las mismas Consejerías, de forma que desde el sistema público se atendieran, sin más dilación, las necesidades asistenciales individuales de cada uno de las personas con enfermedad mental cuya problemática había sido objeto de la presente intervención.

La Administración Autonómica, sin embargo, no estimó adecuado seguir las indicaciones de esta Procuraduría.

PROCURADOR DEL COMÚN

2.2.2. Acceso a dispositivos de rehabilitación psiquiátrica

Con frecuencia los cuidados del paciente psiquiátrico desde el entorno familiar se hacen impracticables, enfrentando a las familias a importantes cargas económicas y de estrés emocional e, incluso, a posibles situaciones de agresividad con riesgo para su propia integridad.

La ausencia de una rehabilitación psiquiátrica tras los breves internamientos en las unidades de agudos, provoca, en no pocos casos, la aparición de constantes crisis en el desarrollo de la enfermedad.

Por ello, los tratamientos rehabilitadores en régimen de internamiento o a través de la atención comunitaria resultan, en determinados supuestos, necesarios y útiles para evitar o controlar los procesos de cronificación y, asimismo, para dar respiro a las familias.

2.2.2.1. Recursos rehabilitadores de carácter hospitalario

El proceso asistencial de salud mental integra los ingresos en las denominadas unidades de rehabilitación psiquiátrica, que tratan de crear un medio lo más normalizado posible mediante programas diversos que permiten la integración del paciente como ser autónomo e independiente.

No es difícil observar, sin embargo, en el sistema de atención psiquiátrica una tendencia a reducir las derivaciones desde las unidades de agudos o desde los equipos de salud mental a otros dispositivos rehabilitadores de carácter hospitalario, convirtiéndose en frecuentes, en algunos casos, las reagudizaciones de la enfermedad y los reingresos en tales unidades de hospitalización psiquiátrica.

El abandono que ello provoca en un grupo de pacientes que precisan de cuidados especiales y continuos, imposibles de prestar en el medio familiar, después de sus internamientos en las citadas unidades de hospitalización breve, ha sido denunciado en diversos expedientes tramitados por esta Institución.

Es el caso de la queja **Q/714/05**, centrada en la problemática de una persona aquejada de un trastorno psíquico, con constantes comportamientos amenazantes y agresivos en el medio familiar y social.

De hecho, en virtud de la correspondiente resolución judicial había sido decretada, como medida cautelar, la prohibición de aproximación y comunicación a sus padres y hermana y no volver al lugar en el que estos residían. Su incumplimiento había determinado la instrucción de diversos atestados por supuestos delitos de quebrantamiento de condena.

Existían, asimismo, numerosos atestados instruidos por la Guardia Civil por supuestas faltas contra las personas y contra el patrimonio y diversas sentencias por las que había sido

PROCURADOR DEL COMÚN

condenado por faltas de amenazas. Había cumplido, incluso, condena en el Centro Penitenciario de Topas (Salamanca).

A su salida había regresado a su domicilio, retornando a un comportamiento agresivo con sus familiares y a una actitud ausente, que hacía temer por su vida. Situación confirmada en informe social del correspondiente Ayuntamiento, así como en informe médico emitido por su Centro de Salud.

Todo ello había motivado el ingreso del paciente en el Servicio de Psiquiatría del Complejo Asistencial de Zamora (antiguo Hospital Rodríguez Chamorro). Insistía, en virtud de ello, la persona reclamante en la necesidad de un internamiento en un centro adecuado para su tratamiento.

Realizado, pues, por esta Institución el seguimiento de la situación padecida por el citado enfermo (a través del desarrollo de las gestiones oportunas con la Consejería de Sanidad), se constató que había sido finalmente derivado a la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital Provincial de Zamora una vez que tuvo lugar el alta en la Unidad de Agudos del citado Complejo Asistencial.

Así ocurría, también, en relación con la persona referida en el expediente **Q/1240/05**, que presentaba un cuadro psicótico de larga evolución, agresividad y contenidos referenciales de perjuicio, persecución y envenenamiento.

Desde los 15 años había comenzado a presentar conductas muy graves de violencia verbal y física generalizada hacia todo el núcleo familiar. Complicándose aún más su evolución a raíz de la muerte de su padre.

Había sido, por ello, ingresado de forma involuntaria en el Hospital Clínico de Salamanca, para pasar posteriormente al Hospital Benito Menni de Valladolid debido a la descompensación aguda de su trastorno esquizofrénico, donde fue diagnosticado de esquizofrenia paranoide con delirio de persecución y perjuicio muy estructurado.

En ningún momento durante su ingreso, según informe emitido por dicho centro hospitalario, había disminuido la convicción delirante ni los contenidos, siguiendo sin conciencia de enfermedad. No obstante, dada la edad del paciente y su potencialidad a nivel académico, se había procedido al alta del enfermo supeditada a un seguimiento quincenal y medicación inyectable, siempre en espera de ver su evolución o necesidad de un internamiento acaso definitivo, fundamentalmente por los riesgos de agresión que podía presentar su situación.

Pero el abandono de la medicación había provocado el regreso de las conductas bizarras, los gastos desproporcionados, la irritabilidad e incluso la compra de algún arma blanca. Producida, así, una nueva descompensación aguda de sus síntomas psicóticos,

PROCURADOR DEL COMÚN

ingresaba nuevamente de forma involuntaria en el mismo Centro Hospitalario Benito Menni de Valladolid. El alta fue, igualmente, supeditada a la misma condición anterior.

Su situación volvía a regresar a un importante paranoidismo, con presencia de alucinaciones auditivas, hostilidad verbal, ausencia total de conciencia de enfermedad y sintomatología negativa manifestada en horarios irregulares, incapacidad para asistir a clases y a cualquier actividad. Todo ello agravado por la negativa pertinaz a medicarse y a someterse a cualquier tipo de psicoterapia o terapia ocupacional.

Ante el continuo incumplimiento de las recomendaciones a las que quedaron supeditadas sus altas médicas, se señalaba en la queja la necesidad de proceder a un internamiento por un tiempo prolongado debido al peligro que existía para la propia integridad del enfermo, de las personas que le rodeaban y de su familia.

Tras las gestiones desarrolladas al respecto con la Consejería de Sanidad, pudo conocerse finalmente que el citado paciente, tras su paso por la Unidad de agudos del Complejo Asistencial de Zamora, había sido derivado a un programa de continuidad de cuidados de la red asistencial de salud mental y a un proceso de rehabilitación, dentro del que se establecía su permanencia en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Hospital de Zamora.

2.2.2.2. Recursos de atención comunitaria

No puede obviarse, a su vez, la importancia de la complementariedad de la asistencia hospitalaria con las estructuras de atención comunitaria alternativas a la hospitalización para el efectivo desarrollo de un adecuado sistema de atención destinada a la población con enfermedad mental.

Mostrándose decisiva en el proceso asistencial psiquiátrico la asistencia continuada del paciente psiquiátrico, a través de estructuras de atención comunitaria alternativas a la hospitalización, se ha demandando ante el Procurador del Común tanto el acceso a los mismos como la mejora asistencial.

Puede destacarse el expediente **Q/176/05**, centrado en la problemática de una persona diagnosticada de esquizofrenia paranoide. Se encontraba ingresada en la Unidad de Convalecencia Psiquiátrica del Hospital "Santa Isabel" de León, derivado desde la Unidad de Agudos del Hospital de León donde había sido ingresado de forma involuntaria por amenazas proferidas hacia su madre.

Se demandaba por la persona reclamante la necesidad de atención comunitaria del paciente tras el alta del Hospital "Santa Isabel" ante la imposibilidad de sus familiares para hacerse cargo del mismo. Para ello se aportaba informe médico en el que se confirmaba esta situación.

PROCURADOR DEL COMÚN

Las gestiones desarrolladas por esta Institución con la Consejería de Sanidad sobre la situación padecida por este paciente, derivaron en la continuación de su tratamiento en un piso protegido dependiente del Servicio de Psiquiatría del Hospital de León.

Lograda, pues, la derivación al citado recurso, se dio por finalizada la actuación del Procurador del Común.

Por su parte, en la queja **Q/220/05** se reclamaba una mejor atención por parte del Centro de Rehabilitación Psicosocial implantado en la Comarca del Bierzo (León). Se aludía, así, a que la corta duración de las estancias de los enfermos hacía inviable una efectiva rehabilitación del paciente.

Las gestiones iniciadas al respecto por esta Institución con la Consejería de Sanidad concluyeron con la ausencia de irregularidad administrativa, teniendo en cuenta que la atención dispensada en este recurso se prolonga hasta el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación, pudiendo, también, producirse el alta cuando el paciente alcanza su máximo nivel de rehabilitación sin lograr el cumplimiento de los objetivos. A lo que se unió el debido cumplimiento en este recurso de los criterios impuestos en la Guía Básica de Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Psicosocial elaborada por la Junta de Castilla y León.

2.2.3. Atención residencial de las personas con discapacidad psíquica, tipo retraso mental

La asistencia residencial de las personas con minusvalía psíquica resulta de especial importancia para prestar la necesaria atención especializada que requiere la protección social de este colectivo. Su objetivo se dirige hacia el cuidado integral y a servir de vivienda permanente cuando resulte necesario por la gravedad de la discapacidad, por la problemática socio familiar o económica y por las graves dificultades para conseguir una integración laboral o social.

Dado que el acceso a los centros residenciales destinados a estas personas se realiza por orden de puntuación (atendiendo al baremo que se encuentre en vigor), la insuficiencia de la puntuación alcanzada después de la aplicación del correspondiente baremo, pese a reunirse los requisitos previstos para el disfrute del derecho a una plaza de dicha tipología, impide obtener la condición de residente. Esta particularidad permite imputar a la insuficiencia de plazas residenciales la existencia de importantes listas de espera que dificultan y retardan de forma considerable la efectividad del ingreso.

Esta problemática fue constatada nuevamente en la tramitación de la queja **Q/1252/04**, relativa a la situación de una persona con hemiparesia izquierda, retraso mental ligero y alteración de la conducta por síndrome orgánico de la personalidad, con el reconocimiento de un grado de minusvalía del 79%.

PROCURADOR DEL COMÚN

Tratada en el correspondiente Equipo de Salud Mental, se había emitido informe afirmando la imposibilidad de convivencia en el medio familiar, recomendando, así, la búsqueda de un centro adecuado de forma urgente.

Presentada ante la Gerencia de Servicios Sociales solicitud de ingreso para la citada persona en centro de atención a personas discapacitadas, el solicitante había sido estimado apto para el acceso a este tipo de recurso, obteniendo una puntuación total de 89,5 puntos y pasando a lista de espera para el ingreso.

Con posterioridad se había formulado demanda de incapacitación por el Ministerio Fiscal contra la citada persona, tramitándose el correspondiente procedimiento judicial, siendo posteriormente incapacitado. En el informe médico forense emitido en dicho proceso, se continuaba recomendando un centro adecuado que permitiera al discapacitado aprender a controlar su irritabilidad e incluso aprender un oficio u ocupación. Dicho informe constaba, asimismo, en el expediente de ingreso en cuestión.

La solicitud, sin embargo, no había obtenido una respuesta positiva, permaneciendo el expediente en trámite al no alcanzar la puntuación necesaria para acceder a la lista de reserva de los centros solicitados.

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.

Pero 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 revelador de una absoluta insuficiencia de los recursos destinados por la administración a la protección social de los discapacitados, dejando desasistidas algunas situaciones que manifiestan una importante gravedad para el peticionario y su familia.

La propia Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, establece la obligación de atender la prevención, rehabilitación y reinserción social de las personas con discapacidad física, psíquicas y sensorial, eliminando los obstáculos de carácter personal y social que impidan su normal desenvolvimiento en la sociedad.

A lo que también responde la jurisprudencia menor, al afirmar la obligación administrativa de realizar las prestaciones necesarias a los personas con discapacidad residentes en su territorio cara a conseguir su rehabilitación y reinserción, a través de los recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional. Concluyendo, así, que si la prestación de asistencia social específica de las personas con discapacidad puede ser realizada por servicios o centros privados a través de diversas fórmulas de colaboración y si los disponibles por la Junta

PROCURADOR DEL COMÚN

de Castilla y León no son adecuados -o son insuficientes a juicio de esta Institución-, habrá que requerir el concurso de un servicio y/o centro no incluido en su programación para que el derecho del minusválido y la correlativa obligación de la administración tengan realidad y un contenido específico e idóneo que hagan eficaz a ese derecho y a esa obligación.

Siendo obligado, pues, que las personas con discapacidad vean satisfechas sus necesidades en el ámbito de los servicios sociales, garantizando el ofrecimiento de los recursos asistenciales necesarios para su atención, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que se proceda a facilitar a la persona en cuestión un recurso específico y adecuado a sus especiales características en su condición de minusválido psíquico y, en caso de no ser posible su ingreso en un centro de la administración autonómica o concertado, se preste asistencia en un centro privado adecuado, mediante la fórmula de colaboración y vía de financiación oportuna para sufragar la estancia en el mismo, hasta que sea posible su ingreso en un centro de aquella titularidad”.

La citada Administración, sin embargo, estimó que no era posible aceptar la misma, dado que la aplicación de recursos sociales a las personas con discapacidad está sujeta a la disponibilidad de los mismos, no existiendo otra vía de acceso a este tipo de centros diferente al sistema mediante baremo establecido en la normativa vigente.

Otro ejemplo de este tipo de problemática se refleja en el expediente **Q/1494/05**, en el que se insistió en la necesidad de que se facilitara a la persona discapacitada en cuestión una plaza en un recurso específico y adecuado a sus especiales características en su condición de minusválido psíquico, reiterando, así la resolución que por esta Institución se efectuó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades con ocasión del expediente **Q/192/03** (reflejado en el Informe del pasado ejercicio)

2.2.4. Atención de los trastornos límite de personalidad

Los trastornos límite de la personalidad están constituyendo un problema de salud mental de demanda creciente. Ascienden, así, los casos planteados ante esta Institución, prueba clara del dolor y la impotencia que sufren los familiares y los afectados por este tipo de trastornos, que consideran inadecuada la atención sanitaria dispensada por el sistema público de salud de Castilla y León.

Cierto es que los trastornos de la personalidad -como reconoce la doctrina especialista en la materia- son patologías de difícil abordaje por la propia dificultad en el diagnóstico y por la falta de vinculación al tratamiento que presentan estos pacientes. Pero resulta irrenunciable la necesidad de ofrecer la oportuna asistencia a este tipo de trastornos.

PROCURADOR DEL COMÚN

En este ámbito la Asociación de Enfermos Mentales, Familiares y Amigos Feafes-Valladolid El Puente, sensibilizada por el alarmante aumento de trastornos de la personalidad, decidió crear un grupo de trabajo (Grupo TLP) que ha recopilado durante más de dos años información sobre los tratamientos existentes y los resultados obtenidos.

De acuerdo con dicha información, ha recomendado (mediante un documento elaborado al efecto) la existencia de distintos programas que han de ser implantados en la sanidad pública para diagnosticar, tratar y rehabilitar psíquica y socialmente a los afectados.

Entre ellos (junto a programas preventivos y programas diagnósticos) destaca el tratamiento integrado de los trastornos de la personalidad.

Se habla, en primer término, del tratamiento de la crisis dentro de las unidades de agudos, para tratar el síntoma que ha dado origen al ingreso psiquiátrico (intento de suicidio, crisis psicóticas, violencia, etc).

Son frecuentes los ingresos (como medida de contención hasta la atenuación de la sintomatología aguda) de las personas afectadas por trastornos de la personalidad en las unidades de hospitalización psiquiátrica por tentativas suicidas, autolesiones, trastornos de conducta alimentaria, conductas explosivas e impulsivas que deterioran el ambiente familiar o descompensaciones con sintomatología psicótica. Pero no resuelven, aunque resultan necesarios, la realidad de la problemática padecida por estos enfermos.

Feafes-Valladolid El Puente recomienda también, por este motivo, el tratamiento multidisciplinar y psicosocial para abordar la asistencia de este tipo de trastorno mental.

Este tipo de tratamiento era demandado en el expediente **Q/2321/04**, centrado en la problemática de un joven con un grado de minusvalía del 76%, en tratamiento psiquiátrico desde la infancia a cargo del Servicio de Psiquiatría Infanto-Juvenil del Hospital Clínico Universitario (HCU) de Valladolid, con un diagnóstico de trastorno de personalidad mixto, con características de límite, histriónico y esquizotípico.

Había precisado numerosos ingresos hasta los 18 años en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del HCU, generalmente por trastornos del comportamiento y conductas impulsivas. Y en los años siguientes en el Hospital Dr. Villacián, hasta su remisión, con motivo de su progresivo deterioro, a la Unidad de Trastornos de la Personalidad de Zaragoza, presentando una aparente mejoría en su comportamiento y sintomatología.

A su regreso al ámbito familiar, se repitieron las conductas impulsivas y los trastornos del comportamiento, precisando nuevos internamientos en la Unidad de agudos del Hospital Dr. Villacián.

PROCURADOR DEL COMÚN

Con motivo de uno de estos ingresos, fue derivado al Hospital de Día Psiquiátrico del HCU de Valladolid. En el informe de alta emitido se recomendaba la continuación del tratamiento psicoterapéutico comenzado durante la estancia en el mismo, para mantener un tratamiento combinado psicofarmacológico, psicoterapéutico y educacional, para continuar la estabilización definitiva del paciente.

Pero, además, se recomendaba que siguiera control y tratamiento en una unidad específica que abordara de forma integral su trastorno de la personalidad y los problemas conductuales. Pese a ello, la derivación a un recurso de tal naturaleza no llegó nunca a producirse.

Las recaídas derivadas de esta circunstancia, habían motivado nuevos internamientos del paciente ante violentas y graves crisis psicóticas con riesgo para su propia integridad. El último de ellos en la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Hospital Dr. Villacián.

A su alta, según consta en el informe médico emitido, se sugería al centro de salud mental al que fue derivado el paciente, que se valorara una prueba en una unidad de rehabilitación.

Pero el paciente volvía a su domicilio para continuar tratamiento ambulatorio, en el que retornó a una situación de sobreexcitación, manipuladora y violenta, con serias dificultades de control o manejo en el medio familiar.

Todo ello había generado una situación de desatención por parte del sistema público de salud, careciendo el enfermo de la adecuada atención especializada que demandaba su situación.

El abordaje de su problemática, por ello, podía venir ofrecido por alguno de los dos tratamientos señalados con anterioridad.

a) A través del tratamiento multidisciplinar del trastorno de personalidad dentro de las unidades de rehabilitación psiquiátrica en régimen cerrado. Con programas específicos basados en el diagnóstico de todos los trastornos TP existentes, la realización de pruebas psicológicas y biológicas tanto al afectado como previsiblemente a su entorno familiar, una reeducación y rehabilitación personal, realizadas siempre en un medio impermeable a los posibles intentos de manipulación del paciente, un plan de vida individualizado y finalmente un seguimiento del paciente después del alta médica.

Confirmada por la Consejería de Sanidad, ya desde el año 2002, la posibilidad de atención de los pacientes con trastorno límite de la personalidad que requieren contención y rehabilitación en las unidades de rehabilitación psiquiátrica, también la Guía Básica de

PROCURADOR DEL COMÚN

Funcionamiento de este tipo de recursos recoge, entre sus posibles usuarios, a las personas con enfermedad grave y prolongada, entre las que pueden incluirse a pacientes con TLP.

Este tipo de tratamiento multidisciplinar en recurso rehabilitador había sido recomendado en el momento del alta del paciente en cuestión en la Unidad de agudos del Hospital Dr. Villacián.

Todo ello hizo reflexionar a esta Institución sobre la posible necesidad de que el tratamiento de dicho paciente en este tipo de dispositivos fuera valorado por el correspondiente centro de salud mental.

b) O a través de la rehabilitación psicosocial dentro de programas y/o unidades de larga estancia, tendentes a reincorporar social y laboralmente al afectado.

El ingreso del enfermo en una unidad específica de estas características había sido recomendado por los propios especialistas o facultativos del sistema público. Quizá la ausencia en esta Comunidad Autónoma de recursos de esta naturaleza había motivado la ausencia de derivación.

Esta Procuraduría viene manteniendo la conveniencia de crear unidades específicas para abordar de manera integral los trastornos de la personalidad y, en especial, los TLP, partiendo de los recursos que ya existen en otras Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria, Madrid, etc.). Cumpliendo, de esta forma, los compromisos marcados por la administración autonómica para los años 2002 y 2003, que no se han puesto en marcha por no considerarse prioritarios.

Pero rechazada por la administración autonómica la creación de este tipo de dispositivos, parecía preciso arbitrar las medidas oportunas (a través de convenios, conciertos, ayudas o cualquier otra fórmula de financiación) para derivar al enfermo a una unidad de las existentes en otras Comunidades Autónomas, dando cumplimiento a las propias recomendaciones del sistema público.

Todo ello dio lugar a que esta Institución formulara a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

“Que por el centro de salud mental correspondiente se valore la derivación del paciente a una unidad de rehabilitación psiquiátrica para abordar el tratamiento multidisciplinar del trastorno de personalidad que padece, o bien a una unidad específica de las existentes en otras Comunidades Autónomas (a través de la fórmula de financiación oportuna), dependiendo de las necesidades asistenciales que en la actualidad presenta su problemática.

PROCURADOR DEL COMÚN

Sin perjuicio de que se estime conveniente otro tipo de recurso adecuado para el tratamiento de su enfermedad."

Aceptada esta Resolución, se produjo la derivación del enfermo a la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica de Ávila.

Este resultado fue, también, posible en el caso de la queja **Q/2086/04**. El enfermo, diagnosticado de trastorno límite de personalidad, había ingresado en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Consorcio Hospitalario de Salamanca.

Pero al alta había sido derivado a su equipo de salud mental, comenzando de nuevo las graves crisis de ansiedad y las alteraciones de conducta. Había ingresado, por ello, en el Hospital Policlínico de Segovia para la contención de la fase aguda de la enfermedad. Se insistía, por ello, en la necesidad de un ingreso al alta en un recurso adecuado para su tratamiento.

Finalmente, según las gestiones realizadas por esta Institución con la Consejería de Sanidad, le fue concedido al enfermo el ingreso en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica de Salamanca.

En este ámbito asistencial de los TLP procede, por último, hacer mención al expediente **Q/855/05**, en el que se solicitaba que por esta Institución se hiciera llegar al Ministerio de Sanidad y Consumo la petición para que se retomara y tramitara la Proposición no de Ley presentada en su día por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, sobre medidas para definir los trastornos límites de la personalidad para su adecuado tratamiento y cobertura sanitaria pública.

Dicha Proposición fue debatida en la Mesa de la Comisión de Sanidad y Consumo dentro de la Sesión 26 celebrada el miércoles 12 de junio de 2002 y finalmente rechazada.

La persona reclamante, no obstante, consideraba que durante la presente legislatura el Gobierno de la Nación debía finalizar las actuaciones iniciadas en la legislatura anterior.

Esta Procuraduría decidió apoyar dicha iniciativa, dado el conocimiento de la dramática situación por la que atraviesan estos enfermos y sus familias, habiendo sugerido, incluso, a la administración la creación de recursos o unidades específicas para el tratamiento y abordaje integral de este tipo de trastorno, como ya existen en algunas comunidades autónomas. Y, de este modo, se procedió a trasladar la petición manifestada por la persona reclamante al Ministerio de Sanidad y Consumo.

En contestación a nuestra comunicación, dicha Administración aclaró que el Gobierno no podía disponer sobre la actividad de los Grupos Parlamentarios y sus iniciativas, sin perjuicio

PROCURADOR DEL COMÚN

de haber considerado siempre el tema de la salud mental como una de las prioridades de actuación del departamento.

Ello se venía materializando tanto en la actividad interna como internacional del Ministerio. En el mes de enero de este año suscribió, con la aprobación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la Declaración en Salud Mental para Europa de la OMS (Declaración de Helsinki), estando en proceso de elaboración una adaptación a nuestro país de la misma con la participación de expertos, sociedades científicas y representantes de enfermos y sus familias. Fruto de este trabajo será un documento técnico que servirá de base para que las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Sanidad y Consumo elaboren una propuesta de estrategia en salud mental del Sistema Nacional de Salud para su presentación y en su caso respaldo por el Consejo Interterritorial.

Comunicándose, finalmente, a esta Institución el compromiso constante del Ministerio de Sanidad y Consumo de reforzar de forma significativa su política de salud mental a fin de establecer los estándares de calidad que la sociedad demanda.

2.3. Minorías étnicas

Gran parte de las demandas que reclaman la intervención de esta Institución para paliar la situación de marginación sufrida, en parte, por la propia condición racial, se encuentran relacionadas directa o indirectamente con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Es el caso del expediente **Q/147/04**, cuyo inicio (al que se hacía una breve alusión en el informe del pasado ejercicio), se produjo después de la visita a esta Procuraduría de unos ciudadanos que transmitieron la inquietud existente entre los habitantes de una zona de León, dado que a corto plazo iban a verse obligados a abandonar sus domicilios. La propiedad de las viviendas correspondía a una antigua empresa que había iniciado actuaciones judiciales para proceder al desahucio.

A ello se añadían las dificultades existentes para encontrar alojamiento, teniendo en cuenta que el origen racial condicionaba negativamente las posibilidades de alquilar una vivienda.

Los reclamantes conocían y comprendían las actuaciones que se llevarían a cabo como consecuencia de la ejecución de la sentencia de desahucio dictada y, precisamente, su reivindicación se dirigía a obtener del Ayuntamiento de León una solución al problema. Solución que se les había ofrecido verbalmente en anteriores reuniones con autoridades municipales y de cuyo cumplimiento, sin embargo, dudaban en cualquier caso.

PROCURADOR DEL COMÚN

No podía, por tanto, esta Institución desatender la petición de ayuda de un colectivo de personas que manifestaba que la precariedad de su situación económica y su origen racial eran obstáculos que no lograban salvar por sí solos para encontrar un alojamiento digno, demandando un apoyo institucional.

Se realizaron, por este motivo, las gestiones de información oportunas con el Ayuntamiento de León a fin de conocer las actuaciones municipales llevadas a cabo o previstas en relación con la necesidad de vivienda de estas familias.

De la información facilitada por dicha Corporación podía deducirse:

a) Que durante el año 2002 eran 12 las familias beneficiarias de ayudas individualizadas en relación con la mejora de vivienda gestionadas por los técnicos de Bienestar Social.

b) Que el número de familias ubicadas en la zona era de 22, integradas por 75 personas (indistintamente de su raza o de los derechos de ocupación de las viviendas).

c) Que desde la Concejalía de Bienestar Social no había constancia de demanda por parte de las familias para el traslado o búsqueda de vivienda. No obstante, sus demandas serían atendidas como las de cualquier otra familia o individuo solicitante de información, apoyo técnico o ayuda económica.

Este criterio municipal fue analizado por esta Institución desde el ámbito de las previsiones normativas en materia de acción social y vivienda.

La Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León configura un sistema de acción social cuyos principios inspiradores pretenden evitar cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos y sectores sociales, de tal forma que los individuos y grupos puedan permanecer en su entorno, con plena inserción en la vida cotidiana, evitando su segregación. En concreto, el art. 14 de la citada Ley compromete a las administraciones implicadas a actuar en la prevención y eliminación de cualquier discriminación por razones de raza.

El Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002/2009, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de enero de 2002, coordina la acción de las diferentes administraciones públicas -entre ellas específicamente las que dimanaban del Plan cuatrienal de Vivienda y Suelo 2002/2005- y contempla entre sus líneas estratégicas la atención específica a grupos sociales singulares.

Se reconoce en este Plan la necesidad de diseñar y ejecutar políticas de vivienda y suelo que, adaptadas a las características propias del territorio castellano y leonés, permitan el acceso a la vivienda a aquellos colectivos que mayores dificultades encuentran a la hora de

PROCURADOR DEL COMÚN

acceder a la misma, entre los que se encuentra la población marginal. Actuando sobre estos colectivos la Junta de Castilla y León pretende, además, reducir las situaciones de infravivienda y marginalidad asociadas a los mismos.

El mismo Plan se refiere en el apartado IV.8.A.2.c a los alojamientos protegidos, sobre los que se indica que, por lo general, serán el resultado de unos convenios previos entre la Junta de Castilla y León, que otorgará una subvención a determinar en cada convenio, el ayuntamiento de la localidad, que aportará los terrenos y construirá los edificios, siendo titular del alojamiento, y, en su caso, una entidad sin ánimo de lucro, pública o privada, que se encargará de la explotación del establecimiento.

El Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de la Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, prevé distintas soluciones para lograr la consecución del acceso a una vivienda digna y adecuada por todos los ciudadanos. También alude a la figura de los alojamientos protegidos públicos, definidos en el art. 29 como aquellas viviendas de protección pública promovidas para arrendamiento por los ayuntamientos con destino a colectivos sociales singularmente considerados en atención a circunstancias que motiven la especial dificultad en el acceso a la vivienda.

Para la promoción de este tipo de alojamientos públicos se suscribirá el correspondiente convenio específico de colaboración entre la administración de la Comunidad de Castilla y León y el ayuntamiento promotor, en el que se fijarán los compromisos de las partes.

Así, el 26 de noviembre de 2002 se suscribe acuerdo entre la Junta de Castilla y León y algunas corporaciones locales de esta Comunidad para facilitar el acceso a la vivienda, entre las que se encuentra el Ayuntamiento de León. El apartado 5º del acuerdo establece que en su aplicación, la Junta de Castilla y León podrá suscribir convenios con las corporaciones locales con el fin de analizar y dar solución a los problemas específicos de vivienda y suelo del respectivo municipio.

Ámbito en el que destaca el acuerdo de colaboración suscrito con fecha 11 de febrero de 2002 entre el citado Ayuntamiento y la Consejería de Fomento para el tratamiento de problemas especiales de vivienda, cuya duración estaba prevista hasta la finalización del año 2004 (sin perjuicio de que se haya podido resolver antes del transcurso del plazo).

No obstante, según se exponía en el citado convenio, "constatadas las necesidades de vivienda de la población con escasos recursos y afectada en diferente grado por situaciones de marginalidad de la localidad de la ciudad de León, se plantea la necesidad de iniciar, en un proceso continuado, el realojo de la población radicada en chabolas, locales, casas en mal estado y viviendas en mal estado que no reúnen condiciones de habitabilidad alguna o muy

PROCURADOR DEL COMÚN

deficientes, lo que aconseja a la vista de la dimensión del problema existente la colaboración de ambas instituciones”.

Este convenio tenía por objeto la realización de un programa de ayuda al alquiler de viviendas con el fin de proporcionar alojamiento digno a los residentes que por sus circunstancias, entre las que expresamente se citaban las étnicas, se encontraran en situación marginal.

Se asumían, así, por el Ayuntamiento una serie de obligaciones, entre ellas, la realización de una aportación anual a los fines del convenio, la elaboración anual de un plan de realojamientos o la selección de familias objeto de realojamiento a través de un procedimiento específico.

Parecía conveniente, por tanto, evaluar si se habían cumplido los objetivos, los resultados alcanzados y, desde luego, las necesidades subsistentes, dado que en la ciudad pervivían núcleos de infraviviendas y colectivos en riesgo de marginación que aún precisaban un apoyo por parte de las administraciones.

Todas estas circunstancias determinaron que desde esta Institución se formulara la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

“1. Que desde ese Ayuntamiento se lleve a cabo un programa de eliminación de los asentamientos que permita facilitar una vivienda digna y adecuada en los términos del art. 47 CE a todas las unidades familiares que se encuentren habitando alguna infravivienda en la actualidad.

2. Que se valore la posibilidad de enviar una nueva propuesta de intervenciones en materia de vivienda a la Consejería de Fomento, a fin de que se incardine esta actuación dentro de una promoción de alojamientos protegidos públicos o bien se estudien otras posibilidades de intervención, mediante la firma de un convenio específico de colaboración con la Administración autonómica que permita continuar la consecución de los objetivos del convenio suscrito en el año 2002.

3. Que, para el caso de que existiera una situación de emergencia sobrevenida como consecuencia del desalojo de las familias residentes en el barrio en cuestión, se instrumenten los medios precisos para evitar la aparición de nuevas infraviviendas, incluido el traslado temporal de estas personas a viviendas normalizadas, siempre que por sus circunstancias económicas, sociales o étnicas se encuentren en situación marginal y no puedan acceder a otro sistema normalizado de alquiler o adquisición de vivienda.

PROCURADOR DEL COMÚN

4. Que en este proceso se acuda a la colaboración de los propios afectados y de las asociaciones que pudieran representarlos para resolver la correcta y adecuada incorporación de la población marginada a la estructura social”.

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de León comunicó a esta Institución:

1. Que como consecuencia de las sentencias de ejecución para proceder al desalojo gradual de las citadas familias y ante la carencia de alojamientos alternativos, se había ofrecido la posibilidad de conceder ayudas para la renta de vivienda a los afectados, previa tramitación en los servicios sociales municipales.

2. Que dicha Corporación firmaría en breve un nuevo convenio de colaboración con la Consejería de Fomento para el tratamiento de problemas especiales de vivienda con carácter trianual. Su desarrollo estaba siendo objeto de un informe por parte de la Concejalía de Urbanismo para la ejecución del citado programa.

3. Que dicho proceso sería en su momento objeto de debate y diálogo con las asociaciones del pueblo gitano, representadas en la Mesa de Seguimiento de la Comunidad Gitana de León.

2.4. Asistencia a víctimas de maltrato o abandono familiar**2.4.1. Promoción de la igualdad**

El problema de la aplicación práctica del Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León ha propiciado algunas críticas ante esta Procuraduría.

Se abordó, así, por esta Institución tanto la valoración del régimen normativo vigente en lo relativo a los recursos ofrecidos desde la administración regional a las víctimas de maltrato o abandono familiar, así como las carencias de tipo económico que sufren algunos padres tras sus separaciones matrimoniales.

Ello en el ámbito del expediente **Q/241/05**, en el que se mostraba la disconformidad con una resolución, por la que se denegaba al solicitante la tramitación de acceso a una casa de acogida de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.

La solicitud desestimada se refería a un padre separado que se encontraba sin ningún tipo de recurso económico, teniendo que sobrevivir gracias a la ayuda y apoyo de amigos y de una Asociación de Padres de Familia Separados.

Al examinar las circunstancias de extrema gravedad personales que había venido sufriendo el afectado, se entendió que el caso en cuestión no resultaba una situación

PROCURADOR DEL COMÚN

totalmente excepcional, pues, como se afirmaba en la propia queja, un reciente estudio de Cáritas mostraba que el 80% de las personas que solicitan sus servicios son padres de familia separados.

Examinada la denegación por la Dirección General de la Mujer del acceso a una casa de acogida de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León, por no cumplir los requisitos para ello, se consideró que la resolución dictada era plenamente conforme a derecho, dado que el recurso residencial solicitado, según el art. 1 del citado Decreto 5/2000, de 13 de enero, se concibe como recurso que se ofrece a las mujeres y a los menores a su cargo, si los hubiera, para atender las necesidades de asistencia, información, formación y alojamiento temporal que puedan tener.

Esto es, los recursos de la Red de Asistencia previstos en el Decreto 5/2000, están destinados exclusivamente a mujeres, no permitiendo, en consecuencia, el acceso a los hombres.

Pese a la ausencia de irregularidad en la actuación administrativa, lo cierto es que la lamentable situación expuesta en la queja no había encontrado una respuesta plenamente satisfactoria por parte de los poderes públicos.

Una solución adecuada podía ser la creación de algún tipo de recurso residencial, con la tipología que se considerara oportuna por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, para atender a los hombres que hubieran sufrido una separación matrimonial, y, como consecuencia de ésta, se encontraran en una situación económica deficitaria, que, incluso, podía dar lugar a la carencia de los recursos más indispensables para la subsistencia.

Los únicos dispositivos puestos a disposición del colectivo de padres separados con carencia de medios económicos, eran los previstos en el Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social. Las actuaciones en materia de vivienda de estos Planes, que tienen como objetivos primordiales el de conocer las necesidades de alojamiento de las personas en situación o riesgo de exclusión social y el de promover el acceso a un alojamiento digno de las personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión, se centran en colectivos como los "sin techo", inmigrantes, ex-reclusos, población gitana y jóvenes en situación de riesgo.

El colectivo en cuestión, por tanto, poco o nada tenía que ver con alguno de los mencionados, por lo que su estancia en la red de alojamiento de acogida temporal, de diversa tipología, en función del colectivo demandante, no parecía la mejor solución posible para lograr una respuesta adecuada a las necesidades de aquellos padres separados prácticamente en la indigencia.

PROCURADOR DEL COMÚN

Parecía, pues, recomendable que por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se procediera a instituir, en la manera que se estimara pertinente, algún tipo de recurso específico de alojamiento para los padres separados con carencia de ingresos económicos. Como, al menos, existen en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se estimó, asimismo, apropiado valorar la carencia de apoyo que sufren los hombres que han padecido maltrato y abandono familiar.

Según los datos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, existía un porcentaje de hombres (5,7% del total) que habían sido beneficiarios de órdenes de protección, al haber sufrido maltrato en su convivencia familiar y que carecían de todo tipo de apoyo por parte de la administración autonómica en lo concerniente a la posibilidad de acceder a los servicios de asistencia, información, formación y alojamiento temporal, por motivo de maltrato o abandono familiar.

El hecho de que el porcentaje de hombres beneficiarios de órdenes de protección fuera muy inferior al de mujeres, no justificaba que el tratamiento otorgado por la administración a unos y otras fuera distinto. Esto es, si la Red de Asistencia tenía como objeto el apoyo a las víctimas de maltrato por razón de la convivencia, resultaba injusto que no se produjera oferta alguna de recursos a los hombres maltratados, por muy escaso que el número de beneficiarios pudiera parecer.

Hablando de personas -hombres y mujeres- que sufren comúnmente maltrato en su convivencia y que se benefician de idénticas órdenes judiciales de protección, resultaba difícil de entender por qué a unas se les ofrece una completa Red de Asistencia, mientras que a los otros, en el mejor de los casos, se les remite a recursos destinados a colectivos que, en principio, nada tienen que ver con ellos, como toxicómanos, los “sin techo” o jóvenes en riesgo de exclusión.

Resultaba, así, necesario instar un Sistema o Red de Asistencia para los hombres maltratados, , con los servicios y tipología de recursos que se estimaran convenientes por el órgano competente en materia de servicios sociales. Para ello, podía modificarse la denominación del Decreto 5/2000 de “Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León” por la de “Red de Asistencia a las víctimas de maltrato o abandono familiar en Castilla y León”, lo que permitiría incluir a todos los hombres y mujeres que lo requiriesen.

Con todo ello, se formuló por esta Institución la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“1. Que por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se proceda a realizar cuantos estudios sean necesarios con la finalidad de conocer con la mayor

PROCURADOR DEL COMÚN

profundidad posible la problemática actual de los padres que, tras su separación matrimonial, se encuentren en situación económica deficitaria, incluida la carencia de vivienda. A la vista de los resultados de dicho estudio, se requiere que se proceda a la creación de los recursos específicos que se consideren oportunos al respecto.

2. Que se proceda a la realización de cuantas actuaciones garanticen que los hombres víctimas de maltrato o abandono familiar vean atendidas sus necesidades de asistencia, información, formación y alojamiento temporal, incluida, en su caso, la reforma del Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León”.

Al cierre de este informe se está a la espera de conocer la postura administrativa frente a esta resolución.

2.4.2. Funcionamiento de los recursos de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato

Otra de las cuestiones planteadas ante esta Institución en el expediente **Q/241/05** se centraba en la existencia de presuntas irregularidades en las casas de acogida de la Red de Asistencia a la Mujer víctima del maltrato o abandono familiar.

La facultad de inspección viene atribuida a la Consejería competente por razón de la materia y tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de acción social, sin perjuicio de las facultades de inspección de las Corporaciones Locales (art. 34.a) de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León).

Esta facultad, de conformidad con lo establecido en el art. 21 bis del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales, corresponde a la Dirección Técnica de Recursos Humanos e Inspección, y se concreta en actuaciones tendentes al control e inspección de las entidades, centros y servicios públicos o privados de carácter social (art. 12.1.b) de la Orden de 31 de agosto de 2000, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales). Así, la facultad de inspección de los centros o recursos integrantes de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León corresponde a la Gerencia de Servicios Sociales.

Constatado por esta Institución, conforme a las gestiones de información desarrolladas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, que desde el 1 de enero de 2004 no se había realizado ninguna inspección específica, al no haberse producido ninguna irregularidad ni haber existido denuncia alguna, podía concluirse que difícilmente podía demostrarse la no existencia de irregularidades en el funcionamiento de las casas de acogida y

PROCURADOR DEL COMÚN

que el hecho de que no se hubieran presentado denuncias no presuponía, necesariamente, que no se hubiera producido ninguna irregularidad.

Dada, pues, la relevancia social de los recursos integrantes de la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León, se consideró necesario que, dentro del ámbito de aplicación de los programas o planes de inspección de centros y servicios, se incluyeran dichos recursos, aplicándoles el régimen sancionador contemplado en el Decreto 97/1991, de 25 de abril. Se formuló, así, la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que se inste a la Gerencia de Servicios Sociales, en su calidad de órgano competente en la materia, para que ejerza de oficio sus facultades inspectoras sobre la distinta tipología de recursos (Centros de Emergencia, Casas de Acogida, Pisos Tutelados y Centros de Día) contemplados en el Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la Mujer víctima de maltrato o abandono familiar en Castilla y León.”

Continuamos a la espera de recibir contestación sobre las indicaciones formuladas por esta Institución.

ÁREA J

ÁREA J**SANIDAD Y CONSUMO**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 164 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 3 |
| Expedientes admitidos..... | 126 |
| Expedientes rechazados | 16 |

1. SANIDAD

El año 2005 ha supuesto el inicio del desarrollo específico del sistema sanitario de Castilla y León, tras el traspaso de funciones y servicios en materia sanitaria producido en el año 2002.

La Constitución Española, en el art. 149.1.16, establece un sistema de competencias en materia sanitaria por el que se reconoce al Estado las competencias en materia de sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos. En virtud de dichas competencias se promulgaron la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la Autonomía del Paciente y de los Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Por otra parte, corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, según los arts. 34.1.1ª. y 2ª. del Estatuto de Autonomía, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; y coordinación hospitalaria en general, incluida la seguridad social. Asimismo, los arts. 36.7 y 12 atribuyen a la comunidad autónoma la función ejecutiva en materia de productos farmacéuticos, así como la gestión de la asistencia sanitaria de la seguridad social. De esta forma, la Ley autonómica fundamental en materia sanitaria es la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León. Igualmente, hay que citar la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

En el año 2005, ha habido una gran profusión de normativa autonómica castellano y leonesa en materia de sanidad. En especial, todo lo relativo al personal sanitario (cuyo análisis corresponde a un área diferente de este informe). En los restantes ámbitos sanitarios, hay que

mentar el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 49/2005, de 23 de junio, por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios; la Orden SAN/279/2005, de 5 de abril, por la que se desarrolla el procedimiento de tramitación de las reclamaciones y sugerencias en el ámbito sanitario y se regulan la gestión y el análisis de la información derivada de las mismas; el Decreto 71/2005, de 13 de octubre, por el que se establece un sistema de control y evaluación de riesgos para la lucha contra la influenza aviar de alta patogeneidad y se crea la comisión de coordinación y seguimiento de la enfermedad y, finalmente, el Decreto 101/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la historia clínica.

1.1. Atención sanitaria

1.1.1. Atención Primaria

La atención primaria en la Comunidad de Castilla y León se lleva a cabo partiendo del marco territorial y poblacional que configuran las Zonas Básicas de Salud en las que radican los Centros de Salud que desarrollan de forma integral dicha atención.

En esta materia hay que mencionar el cierre en 2005 de los expedientes **Q/2005/03** y **Q/2025/03**, relativos a las inadecuadas condiciones del Centro de Salud "Filiberto Villalobos", sito en la Cuesta Sancti Spiritus de la ciudad de Salamanca y que corresponde a la Zona Básica de Salud Sancti-Spiritus-Canalejas, pero que desde hace años también atiende a la Zona Básica de Salud Universidad-Centro de la capital salmantina.

Se trata de un inmueble con una antigüedad de 25 años, y que consta de dos plantas: baja y primera de un edificio de uso eminentemente residencial. En el año 1993, se realizaron una serie de obras de adaptación de las instalaciones pero, según el correspondiente informe técnico, el centro de salud presenta graves carencias de accesibilidad ya que los dos accesos desde el exterior se realizan a través de escaleras, no existiendo dispositivos mecánicos, rampas o ascensores que faciliten el acceso a personas con movilidad reducida.

Este tema fue objeto de una resolución cuyo contenido figura detalladamente en el Informe del año 2004. En resumen, la resolución del Procurador del Común señalaba la necesidad de que por parte de las Administraciones públicas implicadas, la Consejería de Sanidad, en el ejercicio de sus potestades de planificación y organización sanitarias, y el Ayuntamiento de Salamanca, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas y de prevención ambiental, se tomaran las medidas pertinentes con la máxima urgencia posible, para buscar nuevas ubicaciones a los Centros de Salud de las Zonas Básicas de Salud de Universidad-Centro

PROCURADOR DEL COMÚN

y Sancti-Spiritus-Canalejas en dos edificios que cumplan la normativa urbanística y de accesibilidad.

En el momento en que se elaboró el informe del año 2004, aún no se conocía la respuesta de las Administraciones públicas a las que dicha resolución se dirigió. Pues bien, la Consejería de Sanidad la aceptó parcialmente en 2005, informando que se están realizando desde hace tiempo las acciones encaminadas a encontrar una ubicación que reúna las características adecuadas para instalar los centros de salud de ambas zonas básicas. Sin embargo, no aceptó lo señalado en la resolución del Procurador del Común respecto al carácter ilegal e ilegalizable de las actuales instalaciones. La Consejería entiende que el centro de Sancti Spiritus cuenta con la autorización de instalación de la Dirección General de Salud Pública y que, además, la Ley 3/1998, de 4 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras otorga en su Disposición Transitoria Única un plazo de diez años para adecuar el acceso en los edificios de titularidad pública.

Por su parte, el Ayuntamiento de Salamanca no ha contestado a la resolución del Procurador del Común a pesar de haber sido requerido hasta en dos ocasiones para que se manifestara al respecto.

En 2005, se inició un nuevo expediente, **Q/942/05**, sobre el mismo asunto ante la posibilidad de que se pudiera llegar a un acuerdo por parte de las administraciones local y regional con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que éste ceda el edificio de la tesorería de la seguridad social y así ubicar en él el centro de salud correspondiente a la zona Universidad-Centro. Dicho expediente se encuentra en la fase de estudio.

Igualmente conviene detenerse, dentro del análisis de la materia de atención primaria, en la adecuación y dotación de los consultorios locales. En concreto, el de la pedanía de San Juan de la Mata, perteneciente al Ayuntamiento de Arganza (León), expedientes **Q/1971/04**, **Q/1518/05** y **Q/15/06**.

El asunto objeto de la queja **Q/1971/04** hace referencia a la no apertura del consultorio local de San Juan de la Mata. Según el primer informe municipal, las obras ya estaban terminadas, pero correspondía a la Junta de Castilla y León la puesta a disposición de los usuarios, por lo que la responsabilidad recaía en la Administración autonómica.

Sin embargo, la administración sanitaria entendió que no habían finalizado dichas obras a pesar de la comunicación del Ayuntamiento de Arganza. En efecto, se realizó una inspección por parte del arquitecto técnico de la Gerencia de las Áreas de Salud de León y del Bierzo en la que se detectaron una serie de deficiencias: falta de alicatado en la zona de los lavabos, falta de acumuladores eléctricos y problemas en el peldaño de acceso al edificio.

PROCURADOR DEL COMÚN

En atención a las informaciones recibidas, esta Institución dictó una resolución instando al Ayuntamiento de Arganza para que subsanara las deficiencias detectadas, y así el consultorio local de San Juan de la Mata pudiera obtener la autorización de funcionamiento establecida en el Decreto 93/1999, de 29 de abril.

La mencionada resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Arganza en junio de 2005 indicando que se habían subsanado las deficiencias y que solamente restaba instalar los acumuladores eléctricos para calefactar el edificio. Sin embargo, el incumplimiento de la parte relativa a la instalación de la calefacción motivó una nueva queja, **Q/1518/05**, que se archivó al manifestar el Ayuntamiento en el mes de noviembre de 2005 que ya se había procedido a dicha instalación.

En el año 2006, esta Institución se ha visto obligada a abrir un nuevo expediente de queja, **Q/15/06**, como consecuencia de la falta de apertura del consultorio de San Juan de la Mata debido a supuestas irregularidades en su instalación eléctrica que impiden su legalización. En la actualidad, se está a la espera de recibir los informes solicitados al Ayuntamiento de Arganza y a la Consejería de Sanidad.

1.1.2. Atención especializada

Dentro de este apartado merece una consideración especial la situación de las personas que padecen fibromialgia. En los últimos tres años se han recibido en esta Institución veintitrés quejas relacionadas con esta enfermedad. En 2005, han concluido seis expedientes en los que se dictó una resolución común.

En primer lugar, se recibió la queja **Q/1721/03** que hace referencia a la carencia de medios materiales y personales en la rehabilitación del tratamiento de fibromialgia en los Hospitales de Valladolid. Posteriormente, se recibió la queja que dió lugar al expediente **Q/1093/04** que alude a la necesidad de creación en nuestra comunidad autónoma de una serie de estructuras sanitarias para el tratamiento específico de la fibromialgia. Más tarde, se adhirieron a esta queja otras personas dando lugar a los expedientes, **Q/1381/04**, **Q/1382/04** y **Q/1383/04**. Por último, llegó a esta Procuraduría otra reclamación, **Q/1972/04**, que concierne a la problemática concreta del tratamiento de esta enfermedad en la provincia de León.

A la vista de las manifestaciones realizadas por los autores de las distintas quejas y de los informes remitidos por la Administración sanitaria, se procedió a analizar todos los aspectos que se plantean en esta enfermedad

La fibromialgia es un síndrome crónico caracterizado por un dolor generalizado que, en algunos casos, puede llegar a ser invalidante. Se trata de un problema importante de salud

PROCURADOR DEL COMÚN

por su elevada prevalencia, morbilidad y por el alto índice de frecuentación y consumo de recursos sanitarios que origina. De acuerdo con la Academia Americana de Reumatología (ACR, en adelante), y los datos facilitados por el informe de la Consejería de Sanidad, la prevalencia calculada en la población española es del 2,7%, siendo de un 4,2% para el sexo femenino, y de un 0,2% para el masculino. Se trata de una enfermedad cuya etiología es desconocida y que se caracteriza, de acuerdo con estudios mencionados y que aparecen en el trabajo de la Comisión Interterritorial del Sistema Nacional de Salud que abordaremos más tarde, por la presencia de forma conjunta de dos hechos:

1.- Historia de dolor generalizado durante, al menos, tres meses. Dicho dolor se debe presentar en todas las áreas siguientes: lado derecho e izquierdo del cuerpo, por encima y debajo de la cintura y en el esqueleto axial (columna cervical, pared torácica anterior, columna dorsal o columna lumbar). Por tanto, según se afirma en el informe mencionado, *“se cumplen las condiciones de dolor generalizado si existe algún dolor en alguna región del esqueleto axial y en, al menos, tres de los cuatro cuadrantes corporales”*.

2.- Dolor a la presión de, al menos, 11 de los 18 puntos (nueve pares) que corresponden a áreas muy sensibles para estímulos mecánicos, es decir, con bajo umbral para el dolor mecánico.

Por ello, tras esta caracterización por la Asociación Americana de Reumatología, la fibromialgia fue reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1992, y tipificada en el manual de Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) con el código M79.0. También ha sido reconocida en 1994 por la Asociación Internacional para el Estudio del Dolor (IASP) y clasificada con el código X33.X8a.

Al ser ésta una enfermedad nueva, es preciso que se adapten las estructuras organizativas de la asistencia sanitaria para facilitar el tratamiento de la fibromialgia. Así, se aprobó, en primer lugar, por la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, en su sesión de 19 de septiembre de 2000, una Proposición No de Ley relativa a la asistencia médica y social de las personas que sufren fibromialgia.

La Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud debatió el contenido de esta Proposición en la reunión celebrada el 28 de mayo de 2001, acordando realizar un análisis de la situación en los diferentes ámbitos de gestión. Por ello, en su reunión de 9 de abril de 2002, se acordó crear un grupo de Trabajo que, tomando como base el documento elaborado en Cataluña, realizara un documento de consenso de todo el Sistema Nacional de Salud que aborde la problemática y manejo de la fibromialgia. En dicho documento se analiza el impacto de esta enfermedad en cuatro ordenes:

PROCURADOR DEL COMÚN

1.- Impacto vital. Se trata de una enfermedad que no es mortal ni acorta la vida de los pacientes, pero que afecta enormemente a la calidad de vida, entendido éste como un término descriptivo que se refiere al bienestar físico, emocional y social, y a la capacidad funcional para la ejecución de las tareas comunes de la vida diaria. Por tanto, limita las actividades de la vida diaria, aunque la pérdida de la capacidad funcional no tiene por qué ser ni progresiva ni irrecuperable en todos los pacientes.

2.- Impacto familiar. El estudio del grupo de trabajo no recoge ningún estudio “ad hoc”, pero se deben señalar cuatro aspectos fundamentales: Grado de disrupción familiar desde el punto de vista psicoafectivo, asociado a la fibromialgia (previo o posterior a su aparición); cargas familiares secundarias a la aparición de la fibromialgia (redistribución de roles en los componentes de familia, redistribución de tareas, pérdida de rol social...); pérdidas económicas familiares; patrón de conducta familiar en relación con la fibromialgia y su repercusión.

3.- Impacto laboral. Se considera como una de las causas de incapacitación laboral. Así, hay países donde se reconoce como EEUU, Canadá, Noruega, Suecia, Brasil, etc., mientras que en otros no se contempla como Israel y Australia. La jurisprudencia al respecto en nuestro país es casuística, existiendo además un alto porcentaje de amas de casa a las que afecta esta incapacidad, y que no cotizan a la seguridad social, por lo que su caso no alcanza a ser analizado en vía jurisdiccional.

4.- Impacto sanitario. El estudio del grupo de trabajo cita el estudio multicéntrico de Wolfe de 1997 que atribuye a los pacientes con fibromialgia una media de 10 visitas/año a su médico, con un consumo medio de 2,7 fármacos relacionados con la enfermedad en cada período de seis meses. En cuanto al coste económico, este estudio lo cifraba en 2.274 dólares por paciente y año en 1996, y el estudio EIPSER 2000 sitúa a la fibromialgia como uno de los procesos crónicos asociados con un mayor consumo de tratamientos farmacológicos.

Con relación a las estrategias terapéuticas, el estudio del Grupo de Trabajo mencionado, afirma de forma taxativa *“que no existe un tratamiento definitivo para la fibromialgia”*. Sin embargo, las propias medidas son diversas y van encaminadas a mejorar la calidad de vida, la capacidad de afrontar los síntomas y el bienestar psicológico. Tal como se propone por el grupo de trabajo, *“las terapias que se proponen más adelante son eficaces si se aplican de forma conjunta y coordinada, y constituyen, en general, la única oportunidad válida”*.

Por ello, se han tomado diversas iniciativas desde las distintas administraciones públicas para la mejora del tratamiento de la fibromialgia. En primer lugar, se han aprobado en la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados en su sesión del día 10 de mayo de 2005, varias Propositiones No de Ley tramitadas conjuntamente y presentadas por los

Grupos Parlamentarios Catalán (CiU), de Esquerra Republicana Catalana (ERC), Socialista (PSOE) y Popular (PP).

Además, se han tomado otras medidas o iniciativas al respecto en las comunidades autónomas que son realmente las administraciones con competencia. Así, en el Parlamento de Andalucía se aprobó por unanimidad en la sesión de 17 de noviembre de 2004 de la Comisión de Salud una Proposición No de Ley relativa a la mayor atención a la fibromialgia

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, pionera en este campo, se aprobó por el Parlamento una resolución sobre las causas, el diagnóstico y el tratamiento de la fibromialgia. Además, el departamento de salud de la Generalidad aprobó en noviembre de 2004 una guía para el tratamiento de estas enfermedades, en el que se reconocía la relativa desconexión entre los profesionales de salud en el tratamiento de esta enfermedad, razón por la cual se editó la guía, para estructurar la atención médica en la asistencia sanitaria catalana estableciendo los hospitales de referencia y las unidades de mayor experiencia, entre los que se encuentran los Hospitales de Bellvitge y Vall d'Hebron en Barcelona.

Esta cuestión ha sido también puesta de manifiesto por otros Comisionados Autonómicos. Así, en su Informe Anual del año 2004, la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha mencionó la presunta falta de atención a los afectados de fibromialgia por el Servicio de Reumatología del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete. Tras admitir esta queja y solicitar información a la Gerencia de Atención Primaria y al hospital albaceteño, se formuló la siguiente resolución a la Administración sanitaria castellana-manchega:

“Que se realicen cursos de formación continua a todos aquellos profesionales que participen en el tratamiento de la fibromialgia.

Que se realice un protocolo para el tratamiento de esta enfermedad con la participación de todos los profesionales sanitarios implicados, y que, en la medida de lo posible, dichos protocolos siguieran criterios uniformes en todos los centros sanitarios de la región”.

Se aceptó dicha resolución y la Defensoría castellano-manchega comprobó y efectuó un seguimiento de las actuaciones que se llevaron a cabo. Así, por parte del centro hospitalario se informó que *“el protocolo se terminó en el mes de diciembre de 2004. Fue elaborado por un grupo multidisciplinar de profesionales de Atención Primaria y del Complejo Hospitalario y Universitario de Albacete, y se va a poner en marcha progresivamente a lo largo de este año 2005. En su elaboración han sido utilizadas todas las fuentes de información y las sugerencias de las asociaciones”*, mientras que la Gerencia de Atención Primaria informó que en el *“Programa de Docencia para 2005...se van a incluir cursos de actualización en esta patología para profesionales sanitarios”*.

PROCURADOR DEL COMÚN

En cuanto a las actuaciones que en este campo se han llevado a cabo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hay que decir que se han debatido dos Proposiciones No de Ley en la Comisión de Sanidad de las Cortes de Castilla y León. Una de ellas relativa a la creación en León de una unidad de fibromialgia y otras patologías reumáticas, y otra sobre la creación de una comisión de estudio de esta enfermedad, siendo ambas proposiciones desestimadas.

Sin embargo, a lo largo del debate, quedó claro que la postura mayoritaria de las Cortes es entender que el diagnóstico y tratamiento de esta enfermedad debe hacerse, fundamentalmente, a través de los equipos de atención primaria,... y que en los casos de especial dificultad o que no respondan al tratamiento, o que la evolución no sea la correcta, sean derivados a la atención especializada. Además, se hace referencia al estudio de la Subcomisión del Consejo Interterritorial de Salud que hemos estudiado anteriormente, y se entiende que no es precisa una comisión de estudio específico, por lo que *“debemos aprovechar los avances realizados y difundir la publicación definitiva....entre los profesionales del Sacyl para impulsar la aplicación de las recomendaciones propuestas por los expertos, con objeto de mejorar la asistencia que se preste a estos pacientes”*.

En la respuesta que facilita la administración pública a la solicitud de información sobre este tema efectuada por el Procurador del Común, queda claro que la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León entiende que el pilar fundamental para el tratamiento de la fibromialgia debe ser el médico de atención primaria y, excepcionalmente, debe remitirse a los médicos especialistas, de conformidad con la entidad del dolor o molestia, considerando que no es precisa ni la creación de una Unidad Regional de tratamiento de dicha enfermedad, ni de unidades específicas en cada una de las provincias.

Esta Procuraduría considera que para mejorar la atención de los enfermos de fibromialgia, deben trasladarse a nuestra Comunidad Autónoma las conclusiones y sugerencias elaboradas por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha: es preciso que la Consejería de Sanidad lleve a cabo cursos de formación para los médicos de atención primaria para un mejor conocimiento y tratamiento de la enfermedad.

Asimismo, es preciso que, a partir de las conclusiones del Consejo Interterritorial de Salud, se formalice un protocolo claro de actuaciones de los medios sanitarios en el tratamiento de esta enfermedad, tal como se está llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así, tal como afirma la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha en su informe, *“los protocolos no tienen sólo ese efecto de mejora en la calidad de los servicios que se prestan al normalizar actuaciones, sino que tiene un efecto jurídico importante....La sujeción de la actuación médica y de sus servicios conforme al protocolo establecido redundará en una actividad de calidad y transparencia y todo ello beneficia al servicio público y a los usuarios del mismo”*.

PROCURADOR DEL COMÚN

Además, es preciso que la estructura sanitaria de atención a los afectados de fibromialgia se adapte a las conclusiones del estudio del Consejo Interterritorial que hemos mencionado.

Por último, en lo que respecta a la petición de un mayor reconocimiento de esta enfermedad por parte del sistema de la seguridad social a efectos de incapacidad permanente, hemos de manifestar que la jurisprudencia al respecto es vacilante con sentencias contradictorias, ya que las valoraciones dependen de las limitaciones concretas que presenta el trabajador afectado, teniendo en cuenta tanto otros padecimientos adicionales a la fibromialgia, como a la intensidad, duración, efectos, respuesta a tratamientos, etc., acreditados, en relación con dicha enfermedad.

Así se ha recogido en el informe del Justicia de Aragón del año 2004 en el que se señalan sentencias favorables a la incapacidad permanente total del trabajador, como las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de septiembre de 2002, de Andalucía de 19 de diciembre de 2002 y de Castilla y León (Valladolid) de 10 de febrero de 2003 entre otras; en cambio, existen pronunciamientos judiciales que no reconocen la incapacidad permanente del trabajador (sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de noviembre de 2001, de Castilla y León (Burgos) de 6 de mayo de 2002, de Asturias de 31 de enero de 2003 y de Murcia de 24 de febrero de 2003)

Sin embargo, ésta es una competencia de las distintas Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por lo que se acordó remitir esta parte de la cuestión al Defensor del Pueblo, al ser éste el comisionado competente para la fiscalización de la Administración del Estado.

En conclusión, se ha pretendido realizar un estudio conjunto de toda esta problemática, sin entrar a analizar posibles especificidades que pueda haber en alguna provincia en concreto como León o Valladolid. Esta Procuraduría ha comprobado la demanda social que existe en esta materia, al haberse presentado aproximadamente cincuenta mil firmas al respecto, y quiere seguir insistiendo que no le corresponde el diseño de la atención a los enfermos de fibromialgia, sino que se pretende, tal como hizo la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha en su sugerencia aceptada por el Gobierno Regional de esta Comunidad Autónoma, mejorar la atención sanitaria a los afectados de fibromialgia en nuestra Comunidad Autónoma de conformidad con el derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló, en junio de 2005, la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad:

“1.- Que por parte de los órganos competentes de la administración sanitaria se realicen cursos de formación continua a todos aquellos profesionales que participen en el tratamiento de la fibromialgia, fundamentalmente a los médicos de atención primaria como elemento base en la detección y tratamiento de dicha enfermedad.

2.- Que se realice un protocolo para el tratamiento de esta enfermedad con la participación de todos los profesionales sanitarios implicados, y que, en la medida de lo posible, dichos protocolos siguieran criterios uniformes en todos los centros sanitarios de nuestra comunidad autónoma.

3.- Que, en la medida de lo posible, se tomen las medidas competentes por parte de la administración sanitaria para la aplicación de las medidas señaladas en el grupo de trabajo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con la estructuración de un nivel de atención primaria, otro de atención especializada con la intervención de un equipo multidisciplinar en los supuestos que proceda y el establecimiento, en su caso, de algún hospital de referencia, de manera similar a lo efectuado en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

4.- Que, en la estructuración del sistema sanitario de atención a los afectados de fibromialgia, se tengan en cuenta, tanto en el ámbito provincial como regional, a las distintas asociaciones de afectados reconocidas legalmente, para garantizar el derecho de participación reconocido en el art. 27 de la Ley 8/2003, de Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud en Castilla y León”.

El 20 de septiembre de 2005, tuvo entrada en la sede del Procurador del Común, la respuesta de la Consejería de Sanidad a la anterior resolución:

“Examinada la citada resolución (...), se considera que ya se está cumpliendo, en los 3 primeros apartados, su resolución por los siguientes motivos:

Primero.- En los planes de formación de las Gerencias de Atención Primaria se incluye como objetivo institucional la formación de los profesionales, estando ya planteada la realización de cursos sobre fibromialgia dirigidos fundamentalmente a los médicos de atención primaria.

Segundo.- La Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud creó un grupo de trabajo que, tomando como base el elaborado en Cataluña, preparó un documento de consenso de todo el Sistema Nacional de Salud y contó con las observaciones aportadas por distintas asociaciones de pacientes de fibromialgia.

El documento fue publicado el pasado año 2004 y ha sido distribuido, desde la Dirección General de Asistencia Sanitaria, a las Gerencias de Atención Primaria y Especializada de todas las áreas de salud de nuestra Comunidad para su difusión entre los profesionales sanitarios, con objeto de facilitar la homogeneidad de criterios entre los diferentes centros, ayudar al diagnóstico y al tratamiento en la consulta del médico de familia y avanzar en pautas comunes de actuación ante los afectados de esta patología.

Tercero.- Consideramos que la atención sanitaria dispensada en los centros de la Gerencia Regional de Salud a los pacientes afectos de fibromialgia se adecua a lo dispuesto por el grupo de expertos del Consejo Interterritorial estructurándose, en el nivel de la atención primaria que habitualmente realiza el tratamiento y seguimiento de estos pacientes y en el de atención especializada cuando, la evolución del cuadro, la ausencia de respuesta a la terapia o la complejidad del proceso hacen necesaria la derivación del paciente a este nivel de acuerdo con el criterio del médico de cabecera. En este nivel la asistencia ya se presta por diversas especialidades en función de la sintomatología predominante, no considerando pertinente, en la actualidad, la creación de unidades específicas de Fibromialgia o de hospitales de referencia.

Cuarto.- Respecto al apartado 4 de su Resolución Formal, el art. 27 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos , y deberes de las personas en relación con la salud, insta a la Administración de la Comunidad de Castilla y León a garantizar el efectivo cumplimiento del derecho de los ciudadanos a participar en las actuaciones del Sistema de Salud a través de los cauces previstos en la normativa vigente, impulsando el funcionamiento y desarrollo de los órganos de participación ciudadana en el citado sistema.

El Decreto 48/2003, de 24 de abril, regula los órganos de participación del Sistema de Salud de Castilla y León, que son: el Consejo Regional de Salud, los Consejos de Salud de Área y los Consejos de Salud de Zona. Su objetivo es servir de cauce de participación de los ciudadanos, a través de los agentes sociales y otras organizaciones (organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones de consumidores y usuarios, asociaciones de vecinos, etc.). Ello hace posible, por un lado, conocer los recursos, necesidades y el funcionamiento del sistema y, por otro lado, plantear cuantas propuestas y recomendaciones se estiman necesarias con el fin de que redunde en una mejora de la calidad asistencial y en un mejor cumplimiento de los derechos de los usuarios.

En este decreto no está prevista la participación de asociaciones de enfermos de forma independiente. Por tanto, los enfermos afectados de fibromialgia podrían

participar como integrantes de las organizaciones anteriormente mencionadas que forman parte de estos órganos a través de sus representantes”.

El contenido de esta contestación de la Administración fue trasladado a quienes habían presentado las distintas quejas, siendo ampliamente rebatido y contradicho en diversos aspectos. Por este motivo, se han abierto nuevos expedientes (**Q/1600/05**; **Q/1617/05** y **Q/1834/05**) con el objetivo de obtener información adicional sobre la realización de los cursos específicos sobre fibromialgia para los profesionales así como sobre el sistema de difusión del documento de conclusiones del grupo de trabajo del Consejo Interterritorial de Salud sobre esta enfermedad. Recientemente se ha recibido la información solicitada encontrándose la misma en fase de estudio.

Continuando con el análisis del apartado dedicado a la atención especializada, hay que referirse al diagnóstico y tratamiento de la infertilidad en Castilla y León. En los últimos tres años se han abierto doce expedientes de queja relacionados con esta materia. Algunos de ellos sobre las listas de espera para acceder a los tratamientos de reproducción asistida y otros sobre una concreta técnica, la fecundación in vitro con donación de ovocitos.

El expediente **Q/1637/04** hace referencia a la denegación por parte de la sanidad pública de un tratamiento de fertilidad mediante la técnica de la fecundación in vitro con ovocitos donados, cuando esta técnica es la única que en el supuesto concreto podría tener posibilidades de éxito.

Admitida la queja a trámite en esta Procuraduría e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó a la Consejería de Sanidad información sobre la problemática que constituía el objeto de aquélla. En la escueta contestación de la administración se afirmaba que *“la Gerencia Regional de Salud no dispone en su cartera de servicios de la técnica de fecundación in vitro con donación de ovocitos”*.

Sin embargo, en un caso idéntico ya resuelto en esta Institución (**Q/2103/03**), la información de la administración fue distinta y mucho más detallada. En ese supuesto, después de explicar la normativa vigente sobre la materia, no se alegaba que la técnica no estuviera en la cartera de servicios de la sanidad pública regional sino que se detenía en explicar en qué consiste y las dificultades de su aplicación en la sanidad pública en general:

“La donación de ovocitos requiere que la mujer donante se someta a un tratamiento previo de estimulación ovárica mediante terapia hormonal, para la posterior extracción de los gametos (ovocitos) bajo anestesia general y mediante procedimiento quirúrgico (punción - aspiración dirigida por ecografía). Teniendo en cuenta, además, que la donación de ovocitos es altruista (es decir, no puede ser objeto de lucro), el hecho es que, en el sistema nacional de salud es prácticamente imposible disponer de donantes

voluntarios. Ello en modo alguno supone la denegación de la prestación asistencial que, por otra parte, y dadas sus indicaciones, suele ir precedida de otros tratamientos alternativos. Siendo uno de los factores limitantes para la reproducción humana la existencia de folículos ováricos conteniendo ovocitos susceptibles de madurar. Tanto la reproducción natural como la reproducción médicamente asistida dependen, en consecuencia, de la disponibilidad de ovocitos maduros ya que, sin ellos, no resulta posible que se formen embriones”.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Sanitario, dispone en su art. 8 que las prestaciones sanitarias del catálogo se harán efectivas mediante la cartera de servicios acordada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

El art. 20 de dicha norma señala que la cartera de servicios es el conjunto de técnicas, tecnologías o procedimientos, entendiendo por tales cada uno de los métodos, actividades y recursos basados en el conocimiento y experimentación científica, mediante los que se hacen efectivas las prestaciones sanitarias y que corresponde al Consejo Interterritorial acordar dicha cartera, sin perjuicio de que las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, puedan aprobar sus respectivas carteras de servicios, que incluirán cuando menos la cartera de servicios del sistema nacional de salud.

En la elaboración de las carteras de servicios se tendrá en cuenta la eficacia, eficiencia, efectividad, seguridad y utilidad terapéuticas, así como las ventajas y alternativas asistenciales, el cuidado de grupos menos protegidos o de riesgo y las necesidades sociales, y su impacto económico y organizativo. En cualquier caso, no se incluirán aquellas técnicas, tecnologías y procedimientos cuya contribución eficaz a la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y curación de las enfermedades, conservación o mejora de la esperanza de vida, autonomía y eliminación o disminución del dolor y el sufrimiento no esté suficientemente probada.

La Disposición Transitoria Única de dicha Ley 6/2003 indica que en tanto no se apruebe el Real Decreto por el que se desarrolle la cartera de servicios, mantendrá su vigencia el RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

El pasado 14 de diciembre de 2005, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó la actualización de la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud. Este acuerdo supone el inicio del proceso de aprobación del Real Decreto que sustituirá al de 1995. Hasta entonces, mantiene su vigencia el RD 63/1995, de 20 de enero.

El art. 2.1 en relación con el Anexo I, punto 3.5 b) del RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud dispone que constituyen

PROCURADOR DEL COMÚN

prestaciones sanitarias, facilitadas directamente a las personas por el sistema nacional de salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, “el diagnóstico y tratamiento de la infertilidad”.

Es decir, no se restringe dicho tratamiento a una técnica o técnicas concretas de reproducción asistida. La única posibilidad para considerar que una determinada técnica de reproducción asistida no está dentro de esta prestación del sistema nacional de salud sería, o bien porque no estuviese recogida en la normativa sobre técnicas de reproducción asistida, o bien porque la eficacia de la misma no estuviese suficientemente probada. Ni uno ni otro es el caso de la fecundación in vitro con ovocitos donados, puesto que es una técnica de fecundación in vitro (FIV) con transferencia de embriones (TE) y, además se lleva realizando con éxito en España desde hace más de quince años.

En Castilla y León, la página web oficial www.sanidad.jcyl.es contiene en su sección “ciudadanos” un apartado dedicado a la “oferta de servicios sanitarios” y, dentro de él, otro relativo a la “atención especializada” donde consta un archivo denominado “cartera de servicios de los hospitales de Castilla y León”. Esta “cartera” es una relación de especialidades médicas y de los hospitales de la comunidad autónoma que disponen de cada una de ellas. Es decir, no se trata de una cartera de servicios tal y como la define la ley sino, como ya dijimos, de una enumeración de especialidades médicas. En todo caso, esa “cartera” no recoge nada relativo al diagnóstico y tratamiento de la infertilidad.

Por tanto, y en atención a las informaciones suministradas por la administración autonómica y al régimen jurídico aplicable al caso, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1.- El tratamiento y diagnóstico de la infertilidad es una prestación incluida en la cartera de servicios del sistema nacional de salud sin que en la misma se excluya, a priori, ninguna de las técnicas de reproducción asistida autorizadas por la ley y cuya eficacia esté suficientemente acreditada.

2.- Las comunidades autónomas pueden aprobar sus carteras de servicios, que deben incluir, cuando menos, la cartera de servicios del sistema nacional de salud. Por lo tanto, exista o no cartera de servicios en sentido estricto aprobada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en ningún caso dicha cartera puede contener menos servicios que la nacional.

3.- Si en Castilla y León no existe la posibilidad de utilizar la técnica de la fecundación in vitro con donación de ovocitos por falta de donantes y ésta es la única forma de conseguir la reproducción debido a que la causa de la infertilidad de la mujer es una menopausia precoz o quirúrgica, la administración sanitaria de esta comunidad autónoma habrá de derivar esas

PROCURADOR DEL COMÚN

pacientes a otros centros sanitarios (dentro o fuera de su territorio) donde sí sea posible la aplicación de dicha técnica.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León:

“1.- Que por parte del órgano competente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León se proceda a derivar a XXX a cualquier otro centro sanitario donde se pueda llevar a cabo la técnica de la fecundación in vitro con donación de ovocitos, dado que en la sanidad pública de Castilla y León parece que no existe la posibilidad de utilizar dicha técnica debido a la falta de donantes.

2.- Que por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se realicen los esfuerzos presupuestarios necesarios para que los ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma no tengan ninguna restricción a la hora de acceder, como mínimo, a todas las prestaciones recogidas en la cartera de servicios del sistema nacional de salud, ya sea dentro o fuera del territorio de Castilla y León.

3.- Que por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se realicen los trámites normativos oportunos para, una vez aprobada la nueva cartera de servicios del sistema nacional de salud, se elabore una cartera propia de servicios que recoja todas las prestaciones sanitarias existentes en Castilla y León”.

Todavía no se ha recibido en esta Procuraduría respuesta de la Consejería de Sanidad a la precitada resolución.

Por último, nos vamos a detener en el expediente **Q/550/05**, relativo a la financiación pública del tratamiento de cambio de sexo.

El art. 2.1 en relación con el Anexo III, punto 5 b del RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud excluye de las prestaciones sanitarias, facilitadas directamente a las personas por el sistema nacional de salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, “la cirugía de cambio de sexo, salvo la reparadora en estados intersexuales patológicos (hermafroditismo)”. Por lo tanto, en el ámbito de la legislación estatal, dicho tratamiento en líneas generales no está incluido dentro de los que pueden ser objeto de financiación pública.

Sin embargo, paulatinamente, a diversos niveles se han reconocido una serie de derechos a los transexuales. Así, en primer lugar, tenemos que recordar que el Parlamento Europeo aprobó el 12 de noviembre de 1989 una resolución sobre las discriminaciones de los transexuales, en la que se reconoce a estas personas el derecho a vivir de acuerdo con su identidad sexual, al estar en ello implicado el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad

humana. En sus conclusiones se pide a los estados miembros que “aprueben disposiciones sobre el derecho de los transexuales a un cambio de sexo de carácter endocrinológico, plástico-quirúrgico y estético de los transexuales, el procedimiento y la prohibición de la discriminación”.

Igualmente, en la recomendación 1117/1989 del Consejo de Europa, relativa a la condición de transexuales, se considera que “la transexualidad es un síndrome que se caracteriza por la existencia de una doble personalidad, una física y otra psíquica, estando la persona transexual profundamente convencida de que pertenece al sexo opuesto, lo que incita a pedir la corrección de su cuerpo”.

En nuestro país, hasta la aprobación de la Ley Orgánica de 25 de junio de 1983 no se despenalizó la cirugía de cambio de sexo. Posteriormente, tras la iniciativa andaluza que después examinaremos, se aprueba por unanimidad en 1999 en la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados, una Proposición No de Ley que supuso el primer intento de reconocer legislativamente en el ámbito estatal los derechos de los transexuales. La citada iniciativa decía que el Congreso de los Diputados “insta al Gobierno a que en el seno del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Salud, y en el marco de lo previsto en el Real Decreto sobre ordenación de prestaciones sanitarias financiadas con cargo a fondos públicos, se proceda a estudiar el alcance actual y posible ampliación de la cirugía de cambio de sexo en los estados intersexuales patológicos y las necesidades asistenciales del colectivo de ciudadanos españoles transexuales con derecho a la asistencia sanitaria gratuita en el sistema nacional de salud”.

Igualmente, en 1999 se presenta en el Senado una Proposición de Ley sobre el derecho a la identidad sexual que es tomada en consideración por unanimidad en el Pleno del Senado de 20 de octubre de ese año, decayendo posteriormente con el final de legislatura. En la siguiente legislatura, se aprobó una Moción. Igualmente, en marzo de 2001, se vuelve a tomar en consideración en el Senado la Proposición de Ley sobre identidad sexual que posteriormente no fue tramitada.

En cumplimiento de esta proposición, la Subcomisión de Prestaciones del Consejo Interterritorial encargó al Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad, un informe sobre la potencial incorporación al sistema público de salud de los tratamientos para el cambio de sexo. Las conclusiones de dicho informe fueron favorables a la inclusión de la prestación de cirugía de reasignación de sexo en la Seguridad Social. Se consideró fundada esta petición a la vista de que los trastornos de identidad de género son estables y causan un enorme sufrimiento. Entre los argumentos del informe destaca que existe fundamento para la potencial incorporación de estos trastornos al sistema público de salud, que el tratamiento hormonal da buenos resultados y que el tratamiento quirúrgico tiene protocolos bien establecidos.

Sin embargo, en junio de 2002 dicha Comisión de Prestaciones consideró, tras diversos estudios, que en ese momento “no existía el consenso suficiente para que la cirugía de cambio de sexo pudiera incluirse en el catálogo de prestaciones”.

En cambio, es preciso destacar que en algunas comunidades autónomas sí se ha regulado. Así, la pionera fue la Comunidad Autónoma de Andalucía, correspondiendo la iniciativa al Defensor del Pueblo Andaluz que en su Informe Anual ante el Parlamento andaluz del año 1997 formuló las siguientes recomendaciones en aras al efectivo reconocimiento del derecho a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad y a la protección de la salud contemplados en los arts. 10.1 y 43 CE, respecto a las personas transexuales:

“1.- Que la compareciente y aquellas otras personas que así lo demanden sean sometidas a un reconocimiento psicoterapéutico de cara a la obtención de un diagnóstico diferencial que permita deducir los trastornos de transexualidad que padezcan.

2.-Que diagnosticado por los facultativos un síndrome de transexualidad, se les garantice a los afectados el tratamiento integral que precisan. El tratamiento debe comprender los aspectos psicológico, endocrinológico, plástico-quirúrgico y estético.

3.- Que cuando, según el juicio clínico, constituya la única y adecuada vía para superar el conflicto patológico entre la constitución biológica y la estructura psicológica, se les garantice a los afectados que lo demanden la prestación de cambio de sexo”.

Tras estas recomendaciones decisivas, el Parlamento Andaluz aprobó en 1999 una Proposición No de Ley relativa a la inclusión en el Servicio Andaluz de Salud del proceso de reasignación de sexo de las personas transexuales y medidas de acompañamiento para la normalización social de las mismas. La Junta de Andalucía cumplió dicho mandato, financiando este tratamiento a través del Servicio Andaluz de Salud y prestándolo en el Hospital “Carlos Haya” de Málaga, como centro hospitalario de referencia.

La siguiente comunidad autónoma en financiar este tratamiento ha sido Extremadura, tras formalizar un convenio de colaboración con la Junta de Andalucía para prestar dicho servicio en el centro hospitalario mencionado.

En la Comunidad Valenciana, hemos de referirnos a la resolución del Sindic de Greuges de Valencia que aparece en su Informe a las Cortes Valencianas del año 2003 en el sentido de *“sugerir a la Consellería de Sanidad que hiciere los estudios necesarios de la demanda que hay de la cirugía de cambio de sexo, como también de los gastos de dicho servicio, para que, a la vista de los resultados que se derivaran de su estudio, esa Administración sanitaria valorase la posibilidad de hacer efectivo a la Comunidad Valenciana,*

siempre que los criterios médicos así lo aconsejasen, el financiamiento público de la cirugía de cambio de sexo". Sin embargo, a dicha resolución, la Agencia Valenciana de la Salud contestó que la Consellería de Salud consideraba conveniente la garantía del acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria de la Ley 16/2003, por lo que acordó no financiar todavía dicho tratamiento.

Igualmente, en la Comunidad Autónoma de Aragón se aprobó en 1999 por las Cortes una Proposición No de Ley sobre el derecho de los transexuales a adaptar irreversiblemente su anatomía a la identidad sexual. Además, en 2005 el Grupo Parlamentario de la Chunta Aragonesista presentó una Proposición No de Ley sobre la cobertura sanitaria para las intervenciones y tratamientos médicos y quirúrgicos de las personas transexuales residentes en Aragón. Esta Proposición No de Ley fue rechazada.

Tras el análisis de las actuaciones en el ámbito europeo, estatal y autonómico, debemos analizar la Proposición No de Ley 424-III aprobada por las Cortes de Castilla y León en la sesión celebrada el 4 de marzo de 2005 de la Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Dicha proposición se aprobó por aclamación, tras el consenso alcanzado por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular de las Cortes de Castilla y León en el sentido siguiente:

"Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a:

1.- Que la Consejería de Sanidad inste, a través del Consejo Interterritorial de Sanidad, al Gobierno Central a cumplir su programa electoral y regular el tratamiento psicológico, endocrinológico y quirúrgico para las personas transexuales en todo el territorio nacional.

Asimismo, y con carácter transitorio, incluirá dentro de las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla y León (SACYL), el tratamiento psicológico, endocrinológico y quirúrgico de reasignación de sexo para las personas transexuales residentes en nuestra Comunidad Autónoma, y que, para este fin, se cree una unidad de tratamiento en Castilla y León.

2.- Que inste al Gobierno de la Nación a regular con las suficientes garantías la rectificación registral derivada del reconocimiento de la condición de transexual.

3.- Que vele por el derecho del transexual a no ser discriminado en el empleo ni antes ni después del cambio de sexo; así como a la puesta en marcha de medidas de acción positiva que faciliten el acceso al empleo, impidiendo, de esta manera, que la situación de cambio de sexo pueda ser causa de exclusión social.

4.- Que, en colaboración con las asociaciones que representan al colectivo transexual, realice unas jornadas de carácter formativo e informativo y de sensibilización con el fin de que la sociedad de Castilla y León conozca esta realidad”.

Sin embargo, la Consejería de Sanidad, en el informe remitido a esta Institución sobre la materia objeto la queja, manifiesta que en el proyecto de Real Decreto elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, por el que establece una cartera de servicios del sistema nacional de salud y el sistema de actualización, se excluye la cirugía de cambio de sexo excepto en estados intersexuales patológicos. Entiende la Consejería que con este proyecto de normativa estatal ha quedado desvirtuada la Proposición No de Ley aprobada en las Cortes de Castilla y León e imposibilita el cumplimiento de su contenido. Además, alega que es un problema que afecta a una pequeña parte de la población y que, aunque ocasiona un malestar al sujeto, no supone una amenaza para su vida, ni un riesgo relevante.

Esta Institución no se muestra de acuerdo con la interpretación que realiza la Consejería de Sanidad de que el cambio de circunstancias motiva la inaplicación de la Proposición No de Ley mencionada. En efecto, las Proposiciones No de Ley se enmarcan dentro del control de la acción política del Gobierno, y así se recoge en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León vigente en el momento del debate. Es cierto que las Proposiciones No de Ley no tienen efectos jurídicos inmediatos, ni pueden suponer un mandato de obligado y estricto cumplimiento como lo es el ejercicio de la función legislativa. Pero tienen la función de orientar políticamente al Gobierno en su quehacer diario, y son un elemento clave del principio de participación política de los representantes elegidos por los ciudadanos (Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 2003).

Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, las Proposiciones No de Ley aprobadas por cualquier Parlamento deben marcar la orientación política del Ejecutivo, sin que éste pueda arrogarse la función de interpretarlas, ya que emanan del poder representativo de la voluntad de los ciudadanos. Además, a veces, sirven para poner de manifiesto errores o vacíos que se perciben en la política gubernamental. Esta interpretación se enmarca dentro de la teoría clásica de la división de poderes que supone uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho.

En este caso, el mandato que las Cortes de Castilla y León –por aclamación de los grupos parlamentarios presentes en la Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos- ha efectuado a la Junta de Castilla y León, y más concretamente a la Consejería de Sanidad, ha sido el de instar y promover en las reuniones del Consejo Interterritorial de Sanidad que dicho tratamiento sea financiado con fondos públicos y se incluya, por tanto, dentro del proyecto de Real Decreto regulador de la cartera de servicios. Pero también insta a que de forma transitoria –sin especificar plazo concreto- el tratamiento de cambio de sexo se incluya

PROCURADOR DEL COMÚN

dentro de las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla y León (SACYL) creando para tal fin una unidad especializada de tratamiento.

Tras analizar la Proposición No de Ley aprobada por las Cortes de Castilla y León, hay que referirse al caso concreto que se indica en la queja, que se refiere a una persona que solicitó el tratamiento con hormonoterapia a la Gerencia del Área de Salud de Zamora, siéndole denegado al entenderse que estaba excluido del RD 63/1995.

Es necesario mencionar algunas resoluciones judiciales recaídas sobre las solicitudes de financiación pública del tratamiento de cambio de sexo. Así, la Sentencia 3438/1992, de 16 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid reconoció el derecho de reintegro de gastos para sufragar los costes de las intervenciones de cambio de sexo ya que "...deben entrar supuestos sui generis, como el aquí contemplado, en que un individuo exija atención sanitaria para cambiar de sexo y tal decisión no sea motivada por valoraciones puramente frívolas, sino que constituyan única y adecuada vía para superar graves problemas familiares y sociales derivados del conflicto vital entre una constitución biológica masculina y estructura psicológica femenina o viceversa, cuya terapia definitiva consiste en optar por el sexo que se considera más adecuado a las específicas circunstancias de cada concreta persona, sin que sea obstáculo para ello no hallarse previsto concretamente en los invocados preceptos legales, a que estos casos pueden subsumirse dentro de la denegación de asistencia regulada en el art. 18 del Decreto 2766/1967,... pero siempre que tal ambigüedad sexual derive de una enfermedad técnicamente diagnosticada, derivada de anomalía congénita". El informe del Defensor del Pueblo Andaluz recoge otras sentencias de signo contrario (Sentencia del Tribunal Supremo 3021/1983, de 16 de junio y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 1462/1996, de 16 de abril).

Sin embargo, más recientemente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 12 de junio de 2003, reconoce el derecho a la identidad de género como uno de los derechos protegidos por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Europeas del Consejo de Europa de 1950.

Por último, podemos mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 18 de febrero de 2003, en la que, ante un trastorno de identidad que ha provocado un síndrome ansioso-depresivo con relación a su disforia de género, el tribunal entiende que procede la financiación pública del tratamiento de reasignación de sexo, ya que "la sanidad pública no sólo está obligada a prevenir y curar las enfermedades físicas, sino también las psíquicas, pues no sólo los defectos físicos son originadores de enfermedad y están necesitados de asistencia sanitaria, sino también los psíquicos que, además, en muchas ocasiones están interrelacionados. Resulta por ello una ficción el separar los defectos físicos de los psíquicos para excluir así prestaciones sanitarias necesarias para que la persona pueda

alcanzar la curación psíquica y equilibrar de forma estable, vital y productiva su vida. Constatado que la prestación sanitaria que demanda la parte actora no se encuentra incluida en ninguna de las exclusiones contempladas en la Ley, resulta patente que la misma tiene derecho a la asistencia que demanda como único medio de alcanzar su salud mental y poder desarrollar una vida plena en su entorno familiar, profesional y social”.

Por lo tanto, de acuerdo con los antecedentes mencionados, entendemos que el órgano competente de la Consejería de Sanidad, tras el pertinente juicio clínico en el que se ratifique la necesidad de la intervención, debe garantizar el tratamiento de cambio de sexo demandado por el reclamante

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad:

“1.- Que por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para cumplir en el ámbito de sus competencias la Proposición No de Ley 424-III, incluyendo de forma transitoria dentro de las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla y León el tratamiento psicológico, endocrinológico y quirúrgico de reasignación de sexo para las personas transexuales residentes en nuestra Comunidad Autónoma.

2.- Que, tras el necesario juicio clínico pertinente y si así lo consideran necesario los facultativos correspondientes, se facilite por la Consejería de Sanidad a XXX el tratamiento demandado de reasignación de sexo”.

El 28 de diciembre de 2005, tuvo entrada en la sede del Procurador del Común, la respuesta de la Consejería de Sanidad a la anterior resolución:

“Examinada la citada resolución,(...) no se acepta el contenido de esta resolución por los motivos siguientes:

Primero.- El RD 63/95, de 20 de enero, por el que actualmente se regulan las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, excluye expresamente de la asistencia sanitaria pública la cirugía de cambio de sexo, salvo la cirugía reparadora en estados intersexuales patológicos.

Segundo.- Respecto al tratamiento hormonal, las indicaciones aprobadas para los principales tratamientos hormonales que se emplean en estos casos (hormonas sexuales masculinas y femeninas, antiandrógenos, etc.) no incluyen el cambio de morfología sexual.

Tercero.- De acuerdo con lo establecido en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud en el seno del Consejo Interterritorial se acordará la cartera de servicios correspondiente al catálogo de

prestaciones, que se aprobará mediante Real Decreto. Actualmente por el Ministerio de Sanidad y Consumo se ha elaborado un proyecto de Real Decreto por el que se establece la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud y su procedimiento de actualización y, en el mismo, también se excluye la cirugía de cambio de sexo.

Cuarto.- No cabe, en consecuencia, asumir en la actualidad esa prestación no incluida entre las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. Cuya inclusión futura tampoco se contempla en el proyecto actualmente en fase de elaboración por el Ministerio de Sanidad”.

1.1.3. Atención Hospitalaria

En este apartado nos vamos a referir a distintas quejas concernientes a servicios hospitalarios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Hay que analizar diversos aspectos de la asistencia sanitaria en el Hospital General Yagüe de Burgos, y que esta Procuraduría decidió acumular para una mejor comprensión de la situación de asistencia hospitalaria en el Área de Salud de Burgos. Se trata de los expedientes **Q/473/04, Q/766/04, Q/1007/04, Q/395/05, Q/777/05 y Q/1300/05**, relativos a la falta de medios materiales y personales en el servicio de oncología; a la ausencia de un plan sanitario estable y consensuado y al deterioro de las infraestructuras y prestaciones sanitarias en Burgos; al hacinamiento en las habitaciones del hospital y a la disconformidad con el tratamiento que se presta a enfermos crónicos en el servicio de rehabilitación.

A la vista de las manifestaciones realizadas ante esta Institución por los autores de estas quejas y de los informes remitidos por la Consejería de Sanidad de la Junta Castilla y León y el Ayuntamiento de Burgos, se procedió a analizar todos los aspectos que se plantean en relación tanto con la asistencia hospitalaria en Burgos (debido a la antigüedad del Hospital General Yagüe y a la dispersión de los servicios en otros dos hospitales: el Divino Vallés y el Hospital Militar de Burgos), como con la construcción del nuevo hospital.

Estos problemas generalizados en el Hospital General Yagüe y que han sido puestos de manifiesto a lo largo de los años 2004 y 2005 a esta Procuraduría en todas las quejas que hemos mencionado, han determinado que la administración autonómica haya decidido la construcción de un nuevo Hospital en Burgos con una inversión de 123 millones de euros y que dispondrá de 678 camas, 77 más que el actual hospital, y 24 quirófanos, frente a los 15 actuales.

Sin embargo, esta Institución quiere centrarse en las medidas que se deben tomar en el período transitorio hasta la puesta en funcionamiento de la nueva infraestructura hospitalaria, medidas que han de servir para paliar la situación actual que dista mucho de ser satisfactoria.

PROCURADOR DEL COMÚN

El complejo asistencial de Burgos es el que tiene más demora media en lista de espera quirúrgica según los datos actuales facilitados por la administración autonómica. Por ello, se considera que se deben tomar medidas urgentes por parte de la Consejería de Sanidad para disminuir la demora existente en las listas de espera de atención sanitaria hasta que entre en funcionamiento el nuevo hospital.

Un caso especial es la atención de los pacientes en el servicio de oncología del Hospital General Yagüe cuya falta de medios materiales y personales ha sido reconocida por la propia administración sanitaria. Es cierto que con la puesta en funcionamiento del nuevo Hospital de Burgos, se van a solucionar los problemas de espacio físico del servicio de oncología. Pero, mientras tanto, es preciso que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas precisas para acelerar el traslado de los servicios hospitalarios que estaban previstos al Hospital Divino Vallés y al Hospital Militar con el fin de liberar espacios para el servicio de oncología en el Hospital General Yagüe.

Respecto al hacinamiento de pacientes en algunas habitaciones del Hospital General Yagüe deberían concertarse servicios hospitalarios con clínicas privadas para descongestionar la saturación de la demanda, y así evitar el fenómeno de las camas cruzadas que contraviene los derechos de los pacientes. Igualmente, deberá ejecutarse y llevarse a cabo el Plan de renovación de camas y mobiliario del Hospital General Yagüe para asegurar el bienestar y comodidad de los usuarios.

En relación con los enfermos crónicos en proceso de rehabilitación la Consejería de Sanidad también reconoce que no se están cumpliendo los plazos de espera que prevé el acuerdo 261/2003, de 26 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Reducción de Listas de Espera 2004-2007. Para ello, a pesar de contar con 4 médicos especialistas de rehabilitación y 23 fisioterapeutas se ha concertado servicios con los Hospitales de la Cruz Roja y de San Juan de Dios de Burgos.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución dirigida a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León:

“1.- Que por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para el cumplimiento de la Proposición No de Ley núm. 265 aprobada por asentimiento por la Comisión de Sanidad de 10 de febrero de 2005 de las Cortes de Castilla y León sobre la necesidad de un Plan de Usos de los Hospitales de Burgos, la integración del Hospital Divino Vallés en la Red de Hospitales de Castilla y León, y la agilización de los trámites para la construcción de un nuevo Hospital en Burgos.

2.- Que, con la mayor rapidez posible, los órganos competentes de la Consejería de Sanidad continúen tomando las medidas pertinentes para la coordinación inmediata

de los servicios del Hospital Militar y del Divino Vallés con el Hospital General Yagüe de Burgos, con el fin de mejorar la atención hospitalaria y reducir la demora media de las listas de espera del Hospital de Burgos que en el año 2004 es de 72 días frente a 57 de media en Castilla y León.

3.- Que se tomen las medidas pertinentes para que, con la mayor rapidez posible, se trasladen servicios hospitalarios a los Hospitales Divino Vallés y Militar de Burgos con el fin de liberar espacios en el Servicio de Oncología del Hospital General Yagüe de Burgos, y así poder mejorar la calidad de la asistencia sanitaria a los pacientes afectados de procesos oncológicos en el Área de Salud de Burgos.

4.- Que por parte de la Consejería de Sanidad, en determinadas ocasiones y siempre que lo justifiquen necesidades de servicio, se valore la concertación de determinados servicios hospitalarios con entidades privadas con el fin de disminuir la demora media de las listas de espera en pruebas diagnósticas u otros tratamientos médicos en servicios que puedan tener especial retraso, o para evitar el fenómeno de las camas cruzadas durante periodos puntuales de tiempo en algunas habitaciones del Hospital General Yagüe de Burgos.

5.- Que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para la reducción de las listas de espera existentes en los Servicios de Rehabilitación de los Hospitales General Yagüe, Militar y Divino Vallés de Burgos, bien sea mediante el aumento de los medios personales y materiales propios, bien sea mediante el incremento de conciertos con otros establecimientos hospitalarios como los Hospitales de la Cruz Roja y de San Juan de Dios”.

El 24 de enero de 2006 se recibió en la Institución, la respuesta de la Consejería de Sanidad aceptando la resolución:

«Examinada la citada resolución (...), se acepta el contenido de esta resolución, informándole de lo siguiente:

Primero.- En lo relativo a la necesidad de un plan de usos de los hospitales, la Gerencia Regional de Salud ha elaborado un plan de actuaciones para el uso sanitario conjunto del Hospital Divino Valles y del Hospital Militar y para su coordinación con el Hospital General Yagüe. Su estado de ejecución en el momento actual está muy avanzado, estando próximas a finalizar las actuaciones planificadas:

La primera fase del plan, que consistía en la liberación de espacios en el Hospital General Yagüe mediante la ocupación de camas en el Hospital Divino Valles y en el traslado de la escuela de enfermería al Hospital Militar, se encuentra ya ejecutada. La segunda fase engloba diversos aspectos cuyo estado actual es el siguiente:

Con el fin de trasladar las consultas de tocoginecología al centro de especialidades, se han realizado obras en la tercera planta del centro de especialidades. En la actualidad estas consultas ya están en funcionamiento en su nueva ubicación.

Se han ejecutado obras en la antigua escuela de enfermería para instalar la unidad de hemodinámica, que ya está en funcionamiento desde el mes de julio de 2005.

Se han hecho reformas en el sótano del Hospital General Yagüe para acomodar el servicio de oncología, de forma que se han instalado 4 consultas y el hospital de día oncológico que cuenta con 17 puestos.

En el Hospital Militar están ubicadas las consultas externas de alergología, dermatología, preanestesia, cardiología, pruebas funcionales, radiología y ecografía, y está proyectado el traslado allí de las unidades de reumatología y de endocrinología.

Se están finalizando las obras para la instalación del acelerador lineal en el Hospital Divino Valles, estando prevista su puesta en marcha a lo largo del año 2006.

Además, se han acometido diversas obras de reforma con el objeto de mejorar la distribución de espacios entre los tres hospitales, así, se han trasladado áreas administrativas al Hospital Militar y se ha reubicado el área de las direcciones en la primera planta del Hospital General Yagüe. Están en curso las reformas del área de urgencias y las necesarias para trasladar a la planta baja el servicio de admisión y la unidad de atención al usuario.

Con relación a la integración del Hospital Divino Valles en la Red de Hospitales de Castilla y León, el Decreto 70/2005 de 13 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Diputación Provincial de Burgos a la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia sanitaria gestionados por el Consorcio Hospitalario de Burgos (BOCYL n° 200, de 17 de octubre) dispone la integración del referido Hospital, hasta esa fecha gestionado por el Consorcio Hospitalario de Burgos, en el Complejo Asistencial de Burgos que pasa a estar integrado por el Hospital General Yagüe, el Hospital Militar y el Hospital Divino Valles.

Respecto a la agilización de los trámites para la construcción del nuevo Hospital de Burgos, con fecha 8 de agosto de 2005 se publicó en el BOCYL la resolución de 5 de agosto de 2005 de la Gerencia Regional de Salud por la que se anunció el concurso para la concesión de obra pública para la construcción y explotación del referido hospital, estableciendo el 10 de octubre como fecha límite para la presentación de ofertas, encontrándose, en estos momentos, pendiente de adjudicación.

Segundo.- Además de las medidas ya enumeradas, se están desarrollando actuaciones a fin de disminuir la demora media existente para intervenciones quirúrgicas programadas en el Complejo Asistencial de Burgos, optimizando el tiempo quirúrgico en jornada ordinaria. La integración del Hospital Divino Valles en el Complejo Asistencial permitirá aumentar la eficiencia del bloque quirúrgico. Además, se está realizando actividad quirúrgica extraordinaria por la tarde en el Hospital General Yagüe y en los Hospitales de la Cruz Roja y San Juan de Dios con facultativos propios.

Tercero.- En la actualidad ya se han efectuado las modificaciones necesarias para la adecuación del servicio de oncología, encontrándose ubicado en el primer sótano del Hospital General Yagüe y disponiendo de 4 consultas y de 17 puestos de hospital de día oncológico.

Cuarto.- En la actualidad están concertados los siguientes servicios: hospitalización, procesos quirúrgicos, pruebas diagnósticas y tratamientos médicos. Los conciertos se han realizado, fundamentalmente, con el "Hospital San Juan de Dios" y el "Hospital de la Cruz Roja".

De acuerdo con lo expuesto, se entiende cumplida su Resolución Formal en los apartados anteriores.

Quinto.- En el momento actual existen conciertos vigentes para rehabilitación con los hospitales de la Cruz Roja y San Juan de Dios, a pesar de ello el Complejo Asistencial de Burgos tiene pacientes en espera de consulta de rehabilitación, motivo por el que se acepta este apartado de su Resolución formal».

Para concluir con el Hospital General Yagüe de Burgos, hay que mencionar el expediente **Q/1462/04**, relativo a la prohibición de asistencia de un padre al parto de su hijo incumpléndose así el protocolo que al respecto tiene el hospital, puesto que, tal y como reconoce la propia administración, no existía razón que impidiera dicha asistencia. En todo caso, el interesado recibió las oportunas disculpas y el compromiso del hospital de que se tomarían las medidas necesarias para que ese tipo de situación no se volviera a repetir, por lo que dicho expediente de queja fue archivado. Igualmente, el expediente **Q/1463/04**, sobre la no administración de anestesia epidural en un parto debido a la falta de anestelistas por situaciones imprevistas y que concluyó con la siguiente resolución:

"1.- Que continúen las actuaciones necesarias para garantizar que en el ámbito de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León se pueda atender el 100% de las solicitudes de analgesia epidural siempre que no exista contraindicación médica.

2.- Que se incida especialmente en este aspecto en el Hospital General Yagüe de Burgos, ya que el porcentaje de oferta de analgesia epidural en este centro es del 95,85% , mientras que la media de los centros dependientes de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León es del 98,67%”.

En la actualidad, estamos a la espera de recibir la oportuna contestación de la Consejería de Sanidad.

En el expediente **Q/641/04** el reclamante planteaba la problemática relativa a la demanda de asistencia hospitalaria en la comarca abulense del Valle del Tiétar.

A la vista de la documentación remitida, esta Institución formuló una resolución a la Consejería de Sanidad para que, por parte de la misma, se firme un convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. El objeto de este convenio consistiría en determinar los servicios de atención hospitalaria que se deben dispensar por parte del Hospital Nuestra Señora del Prado, de Talavera de la Reina, a los habitantes del Valle del Tiétar, teniendo en cuenta la proximidad de este hospital, pese a encontrarse en otra comunidad autónoma, a dicha comarca.

Dicho convenio encontraría su apoyo en la Proposición No de Ley, aprobada en el Pleno de las Cortes de Castilla y León de 16 de marzo de 2005, en virtud de la cual *“las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a la celebración de protocolos, convenios o acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas colindantes, en relación con la prestación recíproca de atención sanitaria a los ciudadanos residentes en municipios limítrofes entre comunidades autónomas”.*

Dicha resolución fue aceptada por la Consejería de Sanidad.

1.1.4. Reintegro de gastos

Bajo este genérico apartado no sólo se comprende la materia de reintegro de gastos sanitarios en sentido estricto, sino también el reintegro de gastos farmacéuticos y el abono de las ayudas por desplazamiento motivado por motivos médicos. Podemos citar al respecto los expedientes **Q/683/04**; **Q/1026/04**; **Q/1329/04** y **Q/1678/04** que han concluido con resolución.

El expediente **Q/1026/04** trata la materia estricta de reintegro de gastos sanitarios regulada en el RD 63/1995, de 20 enero de 1995, por el se regula la ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud. Se refiere al caso de un paciente que, tras una grave enfermedad para cuya erradicación tuvo que practicársele una proctocolectomía total, sin embargo con posterioridad, hubo de esperar más de siete meses para ser atendido de las secuelas de su enfermedad y de dicha intervención quirúrgica. Razón por la cual, y ante su

PROCURADOR DEL COMÚN

penosa situación, acudió a la sanidad privada. El reclamante solicitó el reintegro de estos gastos, pero la administración sanitaria se los denegó al atender que no había existido riesgo vital y que, por tanto, no se daba el requisito para poder acudir a la sanidad privada.

Recibida la información de la Consejería de Sanidad en la que insiste en que no se dieron los requisitos de urgencia que son imprescindibles para poder abandonar el sistema público de salud y acudir al privado, se procedió a analizar el caso en base a las siguientes consideraciones:

1.- Las complicaciones derivadas de la proctocolectomía total efectuada al paciente el 24 de enero de 2003, se empezaron a manifestar el 16 de mayo de 2003 siendo diagnosticada el 19 de mayo una estenosis completa de la anastomosis ileo anal. Desde entonces hasta que por parte de los facultativos de la sanidad pública de Castilla y León se decide pedir consulta a la Unidad de Coloproctología del Hospital Gregorio Marañón de Madrid, pasan cinco meses (durante los que el paciente es remitido a Salamanca donde no se le consulta por estar el especialista de vacaciones). La consulta en el centro madrileño se programa para el 9 de diciembre de 2003.

Es decir, siguiendo el calendario marcado por los servicios sanitarios públicos, este paciente cuya dolencia inicial era un tumor en el colon y que sufrió complicaciones posteriores a la intervención quirúrgica para eliminarlo, hubiera tenido que esperar siete meses para que le examinase un especialista de la Unidad de Coloproctología del Hospital Gregorio Marañón de Madrid.

2.- El art. 102.3 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (no derogado por el RDL 1/1994, de 20 de junio) dispone que "las Entidades obligadas a prestar la asistencia sanitaria no abonarán los gastos que puedan ocasionarse cuando el beneficiario utilice servicios distintos de los asignados, a no ser en los casos que reglamentariamente se determinen".

El desarrollo reglamentario a que el anterior precepto se refiere se encuentra en el art. 5 del RD 63/1995, de 30 de enero, que, en su número 1, dispone que "la utilización de las prestaciones se realizará con los medios disponibles en el Sistema Nacional de Salud, en los términos y condiciones previstos en la Ley General de Sanidad y demás disposiciones que resulten de aplicación y respetando los principios de igualdad, uso adecuado y responsable..."; y en el número 3, establece que "en los casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital, que hayan sido atendidos fuera del Sistema Nacional de Salud, se reembolsarán los gastos de la misma una vez comprobado que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios de aquél y que no constituye una utilización desviada o abusiva de esta excepción".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2003, recurso 63/2003, en unificación de doctrina, determina que son requisitos para la procedencia del reintegro: a) que se trate de una asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital; b) que el beneficiario haya intentado la dispensación por el sistema Nacional de Salud y no haya podido utilizar oportunamente los servicios del sistema de público; c) que la actuación no constituya una utilización abusiva o desviada de la excepción (en el mismo sentido, STS de 20-10-2003, recurso 3043/2002)

En el presente caso, el reclamante no ha relegado a la Sanidad Pública respecto de la privada, sino que iniciadas las molestias derivadas de la grave enfermedad que padeció (tumor de colon) acudió a aquella y persistió en la misma y sólo al cabo de seis meses, es cuando acude a la medicina privada, dada su penosa situación física.

Por tanto, su actuación no fue abusiva, demostrándose que exigía asistencia inmediata al serle prestada prácticamente en menos de una semana (se dirige a la Clínica Universitaria de Navarra el día 11 de noviembre por fax; ingresa el día 13 y es intervenido el día 17 de noviembre).

En la urgencia vital concurre una situación objetiva de riesgo, que se traduce en la imposibilidad de utilizar los servicios sanitarios de la Seguridad Social, porque la tardanza en obtener su asistencia o el hecho de que tales servicios no estén en condiciones de prestarla ponga en peligro la vida o curación del enfermo (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1987, 27 de enero y 15 y 16 de febrero de 1988).

Como indica la Sentencia de 11 de octubre 2004, rec. 2959/2004, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, "(...) Aun cuando el RD 63/95, únicamente contemple de manera literal la asistencia inmediata, urgente y de carácter vital como supuesto que posibilita el reintegro de los gastos sanitarios atendidos fuera del Sistema de la Seguridad Social, ello debe atemperarse y completarse, a la luz de la jurisprudencia, ante supuestos como el que aquí enjuiciamos, pues en definitiva no son sino manifestaciones de un mismo fenómeno, con la inclusión de la denegación de la asistencia o del tratamiento médico preciso para aliviar los dolores del enfermo, que le fuerza a acudir, por la incuria de la Seguridad Social, a la medicina privada, para no poner en peligro su integridad física y moral o su propia dignidad que como persona merece. Y es que, en efecto, si, al actor se le manifestaron dolores agudos en la espalda , incompatibles con una aceptable calidad de vida, frente a lo cual , una vez realizadas las primeras pruebas por la Seguridad Social, en diciembre de 2002, no se le cita para tratamiento rehabilitador, imprescindible para amortiguar o aliviar dichos dolores objetivos, hasta el 6 de agosto de 2003 (...)"

Por tanto, si el Hospital Provincial de Zamora deriva pacientes al centro de referencia por no disponer de las especialidades precisas, dicho centro de referencia, el Hospital Clínico Universitario de Salamanca, debe prestar la atención necesaria. El hecho de que un determinado especialista se encuentre de vacaciones no tiene que afectar a la asistencia recibida, pues el sistema público de salud debe prever esta contingencia y mantener cubierto el servicio también en el periodo de vacaciones de los facultativos.

3.- En cualquier caso, tenga derecho o no el afectado al reintegro de los gastos solicitados, lo que la Administración sanitaria no puede hacer es dictar resoluciones como las obrantes en este procedimiento administrativo seguido en la Gerencia de Salud de Área de Zamora.

Dichas resoluciones carecen de la más mínima motivación (más bien parecen “modelos”) y la última de ellas (la de 27 de junio de 2004) ni siquiera advierte del derecho del reclamante a presentar demanda ante la jurisdicción social ni el plazo para efectuarla.

Las resoluciones de las reclamaciones previas a la vía laboral (como es el caso) no dejan de ser resoluciones administrativas que han de reunir los requisitos generales de las mismas que se señalan en el art. 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común cuyo apartado 3 dispone que “las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54. Expresarán, además, los recursos que contra las mismas procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno”.

En conclusión, los actos emanados de la Gerencia de Salud de Área de Zamora rechazando el reintegro de gastos sanitarios no son ajustados a derecho por todas las razones anteriormente expuestas por lo que, siendo actos desfavorables pueden ser revocados, al amparo del art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (con la redacción dada por la Ley 4/1999), ya que dicha revocación no supondría dispensa o exención no permitida por las leyes ni tampoco sería contraria al principio de igualdad, al interés público ni al ordenamiento jurídico tal y como requiere dicho art. 105.1 de la citada ley.

En virtud de todo lo expuesto, se dirigió a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

“1.- Que entendiendo que existió urgencia vital en la asistencia requerida por XXX., se revoque la Resolución de la Gerencia de Área de Salud de Zamora de 27 de julio de 2004 por la que se desestima la reclamación presentada contra la Resolución de 2 de

junio de 2004 de dicha Gerencia por la que se denegó el reintegro de gastos médicos y, en consecuencia, se acuerde el reintegro solicitado.

2.- Que se realicen los esfuerzos necesarios por parte de la Consejería de Sanidad para que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León funcione eficientemente una Unidad Especializada de Coloproctología que atienda a todos los usuarios del sistema público de salud de esta región evitando que tengan que ser derivados a otras Comunidades Autónomas con el consiguiente retraso en el tratamiento.

3.- Que se den las instrucciones oportunas para que las resoluciones administrativas de los procedimientos de reintegro de gastos médicos dictadas por la Gerencia de Salud de Área de Zamora contengan todos los requisitos legalmente establecidos, así como las de cualquier otra Área de Salud de Castilla y León que adolezcan de los mismos defectos”.

En fecha de cierre del presente informe, no se ha recibido la oportuna respuesta de la Consejería de Sanidad a la anterior resolución.

Es interesante detenerse también en el expediente **Q/1678/04** referente a un reintegro de gastos farmacéuticos (en concreto, el importe de cremas fotoprotectoras para utilización terapéutica y no cosmética como consecuencia de la enfermedad conocida como lupus) y que pone de manifiesto las diferencias existentes entre comunidades autónomas.

Los hechos relatados en el escrito de queja y los acreditados con la documentación que se acompañaba a la misma y la recibida con posterioridad, son los siguientes:

1- En abril de 2003, el reclamante, que antes residía en la Comunidad Autónoma de Galicia, se trasladó a vivir a Castilla y León. Padece una enfermedad crónica: lupus, que necesita un tratamiento dermatológico con cremas fotoprotectoras.

2.- Mientras residió en Galicia, el sistema público de salud de esa Comunidad le reintegraba los gastos farmacéuticos en fotoprotectores.

3.- Las solicitudes que ha presentado desde 2003 en Castilla y León ante la correspondiente Gerencia de Área para obtener dicho reintegro han sido desestimadas.

Admitida la queja a trámite en esta Procuraduría e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó a la Consejería de Sanidad información sobre la problemática que constituía el objeto de aquélla. En atención a dicha petición de información se remitió por la administración autonómica informe en el que se manifiesta que:

1.- En la Gerencia de Salud de se han recibido tres diferentes solicitudes de reintegro de gastos, formuladas por el reclamante por la adquisición de varios productos cuya finalidad es la fotoprotección solar y que tienen la calificación de "cosméticos". Las tres

PROCURADOR DEL COMÚN

solicitudes han sido denegadas, así como las reclamaciones previas efectuadas contra las dos primeras denegaciones.

2.- El DLeg 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en su art. 105.2 establece que "quedan excluidos de la prestación farmacéutica los productos dietéticos, de régimen, aguas minero-medicinales, vinos medicinales, elixires, dentífricos, cosméticos, artículos de confitería medicamentosa, jabones medicinales y demás productos análogos".

3.- La Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, en su art. 94.2 establece: "Podrán no financiarse con fondos de la Seguridad Social o, fondos estatales afectos a la Sanidad aquellos medicamentos cuyas indicaciones sean sintomatológicas o para síndromes menores, así como las exclusiones totales o parciales, determinadas por el Gobierno, de grupos, subgrupos, categorías o clases de medicamentos o productos sanitarios, cuya financiación pública no se justifique o no se estime necesaria. Se considerarán, en todo caso, excluidos por este concepto los productos de utilización cosmética, dietéticos, aguas minerales, elixires, dentífricos, especialidades farmacéuticas publicitarias y otros productos similares".

4.- El RD 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, establece en su Disposición Adicional Tercera que la prestación farmacéutica se regirá por sus disposiciones propias.

5.- La Orden SAN/415/2004, de 27 de febrero, regula el reintegro de gastos de productos farmacéuticos en el ámbito de SACYL, para pacientes con derecho a la prestación farmacéutica a cargo de esa Entidad. En su Anexo I figura una relación de productos y situaciones susceptibles de reintegro, entre los que no se encuentra el caso planteado por la reclamante.

Teniendo en cuenta lo relatado en la queja, lo acreditado con la documentación acompañada a la misma y el informe de la administración, es necesario hacer una serie de consideraciones jurídicas, puesto que parte de dicho informe se sustenta en normativa derogada.

El art. 105.2 del DL 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, a que se refiere el informe de la administración, se puede entender derogado por virtud de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, según la cual, "el Gobierno por Real Decreto, previo informe del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, establecerá la forma, requisitos y condiciones de aplicación de los criterios contenidos en el art. 94 y determinará las exclusiones totales o parciales de los grupos, subgrupos, categorías o clases de medicamentos excluidos de la financiación con cargo a fondos de la seguridad social o fondos

PROCURADOR DEL COMÚN

estatales afectos a la sanidad. A la entrada en vigor de este Real Decreto quedarán derogados, en lo que se opongan a lo previsto en el art. 94, los arts. 105, 106 y 107 de la Ley General de la Seguridad Social”.

Esta Disposición adquirió plena virtualidad tras la aprobación del RD 83/1993, de 22 de enero que regula la selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud.

Si se analiza lo que disponía el mencionado art. 105.2 de la LGSS de 1974 y lo que establece el art. 94.2 de la Ley 25/1990, del Medicamento, sí existe oposición sustancial que determina la derogación de aquél artículo. Pues bien, el art. 105.2 LGSS se refería a que quedan excluidos de la prestación farmacéutica, “los cosméticos”, mientras que el art. 94.2 de la Ley 25/1990 dice que se excluyen de dicha financiación pública “los productos de utilización cosmética”.

Es evidente que el legislador de la Ley 25/1990 quiso matizar, pues pueden existir productos que esencialmente sean cosméticos (como ocurre con las cremas fotoprotectoras) pero cuya utilización (como en el caso del reclamante) pueda en ocasiones no ser cosmética, sino terapéutica o preventiva.

Por lo tanto, no se puede entender que los cosméticos, en todo caso, estén excluidos de la financiación pública sino sólo cuando su utilización sea cosmética. Ahora bien, es cierto que el art. 94.2 de la Ley 25/1990 permite que reglamentariamente se establezcan determinadas exclusiones cuya financiación pública no se justifique o no se estime necesaria.

En aplicación de esta facultad, el propio RD 83/1993, de 22 de enero, antes citado, en su art. 2.c) establece que quedan excluidas de la financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la Sanidad, las especialidades farmacéuticas cuya finalidad terapéutica sea la de higiene o para síntomas o síndromes dermatológicos y estén adscritas a los grupos o subgrupos terapéuticos del apartado I del anexo I (apartado en el que figuran, con la identificación DO2A, los emolientes y protectores).

No obstante lo dicho, una vez que las comunidades autónomas han asumido el traspaso de competencias, funciones y servicios en materia de asistencia sanitaria de la seguridad social, éstas han regulado un procedimiento de reintegro de gastos de productos farmacéuticos, incluyendo en dicho reintegro determinados productos que, según el RD 83/1993, estarían excluidos de la financiación pública.

En Castilla y León, dicha regulación se ha efectuado por Orden SAN/415/2004, de 27 de febrero (modificada recientemente por Orden SAN/1479/2005), en cuya introducción se justifica el reintegro de gastos de esos productos en principio excluidos, por la “conurrencia de factores y circunstancias excepcionales que fundamentan la prescripción de productos

PROCURADOR DEL COMÚN

farmacéuticos que tienen una clara justificación terapéutica para determinados pacientes, a los cuales procede reintegrar los gastos de adquisición abonados por los mismos, una vez deducida, su procede, la correspondiente aportación”.

En el Anexo I de dicha orden se enumeran los productos y situaciones que dan derecho al reintegro de gastos. El apartado II de ese Anexo bajo la rúbrica “reintegros en relación con las condiciones del paciente”, recoge en su número 2 como reintegrables los gastos del tratamiento sintomático de enfermedades dermatológicas graves: ictiosis lamelar y epidermoliosis ampollosa, añadiendo que se valorará el reintegro de gastos siempre que los productos farmacéuticos, que el paciente ha adquirido y cuyo importe solicita, hayan sido indicados por un dermatólogo y aporte informe médico justificativo de su necesidad. En todo caso se justificará la imposibilidad de suministro en los centros sanitarios y la aportación a considerar, si procede, será la que corresponda en función del grupo o subgrupo en el que se incluya el producto adquirido.

Por lo tanto, y de acuerdo con esta norma, en principio en Castilla y León no serían reintegrables los gastos que reclama, puesto que no padece ni ictiosis lamelar ni epidermoliosis ampollosa.

Sin embargo, la Disposición Adicional Segunda de dicha Orden SAN/415/2004, de 27 de febrero indica que “El Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud, en circunstancias excepcionales, determinará las condiciones y criterios para la autorización de reintegro del importe de determinados productos farmacéuticos, no contemplados explícitamente en el Anexo I, cuya financiación esté justificada por este procedimiento, con las debidas garantías y únicamente durante el plazo de tiempo limitado hasta que se disponga su inclusión en el citado anexo. En todo caso, la financiación podrá limitarse a productos concretos, indicaciones clínicas o bien a colectivos de pacientes”.

Por lo tanto, y dado que el reclamante ha acreditado con informes de la sanidad pública que padece lupus eritematoso cutáneo subagudo y que precisa el empleo de un fotoprotector solar con un índice de fotoprotección de 50 o total y que para tratar su enfermedad es imprescindible la fotoprotección estricta, sería conveniente acceder a su petición de reintegro de gastos aplicando de forma inmediata la Disposición Adicional Segunda de dicha Orden SAN/415/2004 y posteriormente incluyendo mediante una modificación del anexo de dicha orden, el reintegro de gastos de las pantallas solares totales en procesos dermatológicos graves en los que es imprescindible una protección total (como el lupus, el vitiligo, el melanoma...).

La Circular de 6 de septiembre de 2000, del Secretario General del Servicio Gallego de Salud por la que se regula el reintegro de gastos farmacéuticos en la Comunidad Autónoma de

PROCURADOR DEL COMÚN

Galicia, indica en su anexo, apartado 2.11, que podrá financiarse por la vía de reintegro de gastos la adquisición de pantallas solares totales en procesos dermatológicos graves en los que es imprescindible una protección total (como melanoma, ictiosis, vitiligo...).

Esta regulación explica por qué al reclamante se le reintegraban los gastos de fotoprotectores en Galicia.

La Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, en su art. 2, apartados b) y c), señala que son principios que informan dicha Ley, la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema Nacional de Salud en condiciones de igualdad efectiva y calidad, así como la coordinación y la cooperación de las Administraciones públicas sanitarias para la superación de las desigualdades en salud.

Por su parte, el art. 7 de dicha norma, relativo al catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud, dice que el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud tiene por objeto garantizar las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención. Se consideran prestaciones de atención sanitaria del Sistema Nacional de Salud los servicios o conjunto de servicios preventivos, diagnósticos, terapéuticos, rehabilitadores y de promoción y mantenimiento de la salud dirigidos a los ciudadanos. El catálogo comprenderá las prestaciones correspondientes a salud pública, atención primaria, atención especializada, atención sociosanitaria, atención de urgencias, la prestación farmacéutica, la ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario.

A esa prestación farmacéutica se refiere el art. 16 de la misma ley al disponer que la prestación farmacéutica comprende los medicamentos y productos sanitarios y el conjunto de actuaciones encaminadas a que los pacientes los reciban de forma adecuada a sus necesidades clínicas, en las dosis precisas según sus requerimientos individuales, durante el período de tiempo adecuado y al menor coste posible para ellos y la comunidad. Esta prestación se regirá por lo dispuesto en la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y por la normativa en materia de productos sanitarios y demás disposiciones aplicables.

En definitiva, en atención a todo lo expuesto, no existe ningún obstáculo legal para entender que el coste de un producto cosmético (un fotoprotector) cuya utilización no es cosmética sino terapéutica o preventiva (imprescindible para tratar la enfermedad crónica del lupus) sea reintegrable por la Sanidad Pública de Castilla y León de forma inmediata. Existen mecanismos en el ordenamiento jurídico de Castilla y León que lo permiten en el momento actual de forma provisional (Disposición Adicional segunda de la Orden SAN/415/2004) y, de forma definitiva a través de una simple modificación normativa. Además, es difícilmente asumible por ningún usuario del sistema nacional de salud que por el hecho de vivir unos

PROCURADOR DEL COMÚN

cientos de kilómetros más al este de donde vivía con anterioridad, tenga o no derecho a dicho reintegro.

Por último, también los tribunales de justicia han apreciado la necesidad de reintegro de gastos en un caso muy similar. El Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en Sentencia de la Sala de lo Social, de 15 de mayo de 2002, consideró que la dermatitis atópica grave que padecía un niño, hacía imprescindible de modo continuado el uso de preparados farmacéuticos, que aunque en general eran simples cosméticos, eran imprescindibles para su sanación, por lo que estimó la reclamación de reintegro de gastos.

En virtud de todo lo expuesto, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución:

“1.- Que se considere inmediatamente reintegrable el gasto farmacéutico de XXX, al adquirir fotoprotectores solares imprescindibles para la enfermedad crónica que padece (lupus eritematoso cutáneo subagudo), aplicando para ello las facultades que al Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León otorga la Disposición Adicional Segunda de la Orden SAN/415/2004 con carácter provisional.

2.- Que se efectúe la modificación de la Orden SAN/415/2004 para incluir en su Anexo I el reintegro de gastos de las pantallas solares totales en procesos dermatológicos graves en los que es imprescindible una protección total (como el lupus, el vitiligo, el melanoma...).

3.- Que se realicen los esfuerzos necesarios por parte de la Consejería de Sanidad para que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se reintegren los gastos de las prestaciones farmacéuticas que, estando excluidas en principio de financiación pública, sin embargo sí son reintegrables en otras Comunidades Autónomas mediante su inclusión en el anexo de la Orden SAN/415/2004”.

El 7 de febrero de 2006, ha tenido entrada en la Institución la respuesta de la Consejería de Sanidad, no aceptando la anterior resolución. Dicha respuesta insiste en argumentar el no reintegro de gastos basándose, entre otras razones, en una norma derogada (el art. 105.2 del TRLGSS de 1974), aunque ya no la cita expresamente (como sí hacía en el informe previo):

“Primero.- Como ya se especificó, la resoluciones denegatorias de los reintegros de gastos presentados por la citada paciente se consideran conforme a derecho al ajustarse a la normativa vigente en materia sanitaria de Castilla y León.

Segundo.- La Orden SAN/415/2004 ha sido recientemente modificada. Esta Orden incluye únicamente medicamentos y productos sanitarios, que son los que conforman

la prestación farmacéutica, particularizando y especificando determinadas situaciones en las que los mismos son reintegrables. En este sentido, hay que señalar que los cosméticos están expresamente excluidos de la prestación farmacéutica según la legislación vigente.

Tercero.- En la actualidad, la Gerencia Regional de Salud garantiza a sus usuarios las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención, tal como especifica la Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, tal y como cita en su escrito esa Procuraduría, y, además, proporciona la prestación farmacéutica establecida en la vigente Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento.

Cuarto.- La posibilidad de que cada comunidad autónoma establezca determinadas prestaciones más allá de las que incluye el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud básico y común para todas las comunidades autónomas es una opción que, a juicio de esta Consejería, no ha de estar motivada por el hecho de que se hayan asumido por otras Comunidades Autónomas”.

Por último, en este apartado mencionamos la queja **Q/1329/04**, que se ocupa de las ayudas por desplazamiento, pero también pone de manifiesto la deficiente situación de las zonas rurales de Castilla y León (en este caso de la provincia de Soria) en cuanto a la atención especializada (concretamente, ginecológica).

La queja se refiere a la disconformidad con la denegación del reintegro de los gastos de desplazamiento efectuados al tener que desplazarse el reclamante en 18 ocasiones desde la localidad de El Burgo de Osma (Soria) hasta la ciudad de Soria para recibir la atención especializada que requirió durante su embarazo, calificado como embarazo de riesgo. Igualmente, la queja hace mención de la necesidad de que exista atención ginecológica en el área de El Burgo de Osma para evitar el desplazamiento a la ciudad de Soria que dista 120 kilómetros.

Se solicitó la correspondiente información a la administración sanitaria quien insistió en que los desplazamientos solicitados se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de las normas que regulan la materia, ya que son desplazamientos realizados para la asistencia a distintas consultas que no suponen tratamientos prolongados, que son los únicos para los que dentro de una misma provincia está prevista la concesión de ayudas.

Una vez recibida la anterior información, se procedió a analizar el caso en base a las siguientes consideraciones:

1.- El Anexo I, apartado 1 b) del RD 63/1995, de 20 de enero, por el que se regulan las atenciones y prestaciones sanitarias financiadas con cargo a la Seguridad Social o Fondos

estatales adscritos a la Sanidad, se refiere a las “prestaciones complementarias” definiéndolas como aquellas que suponen un elemento adicional y necesario para la consecución de una asistencia sanitaria completa y adecuada. Entre esas prestaciones complementarias está el denominado “transporte sanitario”, pero solamente cuando se dé alguna de estas dos circunstancias: urgencia vital o imposibilidad física.

En el presente caso y de acuerdo con lo dicho no estaríamos ante un reintegro de gastos sanitarios por “transporte sanitario”, sino ante un reintegro de gastos de desplazamiento efectuados con motivo de una asistencia sanitaria especializada prestada en la ciudad de Soria cuando la afectada reside en El Burgo de Osma. Por lo tanto, no resulta de aplicación a este supuesto el mencionado Anexo I, apartado 1 b) del RD 63/1995, de 20 de enero y hay que analizar cuál sería la cobertura legal para el reintegro de este otro tipo de gastos de desplazamiento.

2.- Como señala el informe remitido por la Consejería de Sanidad, durante el periodo que el reclamante estuvo desplazándose a Soria fueron de aplicación dos normativas:

- Hasta el 18 de diciembre de 2003: Circulares nº 6/1981 y 5/1997 del Insalud que se referían a los supuestos de desplazamiento de los pacientes sin que concurriesen las situaciones de urgencia vital o imposibilidad física. Se distinguía en estas circulares entre desplazamientos dentro o fuera de una provincia.

En el caso de desplazamientos dentro de la misma provincia, sólo serían a cargo de la Seguridad Social los gastos derivados de asistencias urgentes o de tratamientos prolongados como diálisis, rehabilitación o radioterapia.

- A partir del 18 de diciembre de 2003: Orden SAN/1622/2003, de 5 de noviembre. Al igual que las Circulares del Insalud, esta Orden de la Consejería de Sanidad distingue en su ámbito de aplicación a los pacientes que se desplacen con fines asistenciales a una provincia distinta a la de su residencia y a los pacientes que sigan tratamientos prolongados en la misma provincia en la que residen.

En este último supuesto, desplazamiento dentro de la misma provincia, el art. 2.2 b) de la Orden indica que se encuentran en esa situación (tratamientos prolongados) los pacientes sometidos a terapias como diálisis, rehabilitación, quimioterapia o radioterapia. Añade este precepto que “la Inspección Médica valorará la procedencia de estas ayudas en otros supuestos de tratamientos prolongados que justifiquen clínicamente el desplazamiento”.

3.- La Resolución de 11 de junio de 2004 de la Gerencia de Salud de Soria por la que se deniega la solicitud de gastos de desplazamiento se refiere a que “(...) *la Inspección Médica emite informe con fecha 2 de abril en el que considera que no se dan los requisitos para acceder a la ayuda solicitada(...)*”.

PROCURADOR DEL COMÚN

Es decir, parece que la Inspección Médica entiende que, o bien la asistencia recibida por la interesada durante su embarazo no es un tratamiento prolongado o bien que, aun siéndolo, no se justifica la procedencia de la ayuda por desplazamiento (decimos “parece” porque no disponemos del informe de 2 de abril de la Inspección Médica y en la resolución administrativa sólo se menciona para decir que es negativo). Es decir, el contenido exacto de dicho informe no se incorpora a la resolución.

El art. 89.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que “la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”.

La cuestión es determinar si esa expresión (incorporación), quiere decir que dicho informe ha de transcribirse completamente en el texto de la resolución o se puede entender incorporado por la simple remisión al mismo. Es lo que se denomina motivación *in aliunde* y, en relación a este tema, la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo es constante. En este sentido, la Sentencia de 28 de diciembre de 1993 señala que “en cuanto a la motivación exigible a los actos administrativos que limitan derechos subjetivos, cabe indicar que se entiende cumplido cuando se aceptan informes, dictámenes o memorias, como es el caso de autos, al considerarse que los mismos forman parte del texto de la resolución, bastando, además una motivación sucinta y sin que pueda pretenderse que el razonamiento alcance la extensión o profundidad que desee la parte recurrente”. Igualmente, la Sentencia de 10 de febrero de 1997 establece que “ha de entenderse cumplido el requisito de la motivación cuando se aceptan informes, dictámenes o memorias, como ocurre en el caso de autos, al considerarse que los mismos forman parte de la resolución, bastando, además una motivación sucinta”. Igualmente, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) en Sentencia de 30 de diciembre de 2004 acoge la idea de que la simple cita del informe en que se basa un acto, es bastante para considerar que está suficientemente motivado.

Teniendo en cuenta esta interpretación jurisprudencial, y dado que la Resolución de 11 de junio de 2004 de la Gerencia de Salud de Soria se remite al informe de la Inspección Médica de fecha 2 de abril y se refiere sucintamente al contenido del mismo (*no se dan los requisitos para acceder a la ayuda solicitada*), no existe causa de anulabilidad de la mencionada resolución por falta de motivación.

Ello no obstante, y dado que médicamente no está definido de forma exacta lo que se debe entender por “tratamiento prolongado”, es oportuno analizar más detenidamente esta cuestión a la luz de la normativa aplicable (Circulares nº 6/1981 y 5/1997 del Insalud y la Orden SAN/1622/2003, de 5 de noviembre, modificada por la Orden SAN/1885/2004, de 1 de diciembre):

PROCURADOR DEL COMÚN

- Sólo se consideran abonables los gastos de desplazamientos dentro de la misma provincia de residencia de los pacientes que sigan tratamientos prolongados.

- En todo caso son tratamientos prolongados la diálisis, la rehabilitación, la quimioterapia o la radioterapia.

- En los demás supuestos de tratamientos prolongados que justifiquen clínicamente el desplazamiento, la Inspección Médica valorará la procedencia de la ayuda.

- Un embarazo tiene una duración concreta y podría entenderse que no encaja dentro del concepto de "tratamiento prolongado". Sin embargo, cuando ese embarazo tiene unas características especiales que hace que el número de asistencias necesarias para efectuar controles, se multiplique en relación a lo que sería un embarazo "normal", sí podría encajar dentro del concepto de "tratamiento prolongado".

Es más, alguna de las terapias antes mencionadas y que siempre se consideran como tratamiento prolongado (diálisis, rehabilitación, quimioterapia o radioterapia) pueden durar menos que un embarazo y exigir menos desplazamientos que los que tuvo que hacer el reclamante. Por ejemplo, una rehabilitación de una extremidad tras una rotura puede exigir menos sesiones de rehabilitación que las 18 veces que tuvo que viajar el reclamante a la ciudad de Soria para recibir asistencia. En definitiva, no existe ningún obstáculo ni legal ni médico para entender que la asistencia que tuvo que recibir durante su embarazo fue un tratamiento prolongado y, por tanto, que tiene derecho a que se le abone la ayuda por desplazamiento que le corresponda.

En atención a lo dicho, y al amparo del art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (con la redacción dada por la Ley 4/1999), las Resoluciones de 11 de junio de 2004 y de 22 de julio de 2004 de la Gerencia de Salud de Área de Soria pueden ser revocadas, ya que dicha revocación no supondría dispensa o exención no permitida por las leyes ni tampoco sería contraria al principio de igualdad, al interés público ni al ordenamiento jurídico tal y como requiere dicho artículo 105.1.

4.- La Guía de la Ordenación Sanitaria de Castilla y León editada por la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León en 1999, en el tomo referido a la provincia de Soria, recoge que la Zona Básica de Salud del Burgo de Osma cuenta con atención especializada de ginecología.

Sin embargo, de lo expuesto en la queja, así como del informe remitido en relación a ella por la Consejería de Sanidad, se deduce que en la actualidad esa Zona Básica de Salud de El Burgo de Osma no cuenta con dicha atención.

Ignoramos cuáles son las características de dicha Zona como para que la Consejería manifieste que no es adecuado que acuda un ginecólogo al Centro de Salud del Burgo de Osma (el informe remitido no las explica). En el supuesto de que la razón estribe en el número de habitantes de la Zona Básica de Salud (en 1999, eran 6.510 habitantes, según la Guía antes mencionada), también es cierto que la lejanía a la ciudad de Soria es un elemento determinante a tener en cuenta para la posibilidad de que la atención ginecológica pudiera ser prestada en esa comarca (no sólo en la Zona del Burgo de Osma sino también en la de Berlanga de Duero, San Esteban de Gormaz y San Leonardo de Yagüe) cuya suma de habitantes sí sería acreedora de ese servicio (en 1999, esa suma de habitantes era de 20.694, según la Guía de la Ordenación Sanitaria de Castilla y León).

Según el Informe de la Gerencia Regional de Salud recibido en esta Procuraduría con motivo de la queja **Q/2097/03**, *“la clasificación de las Zonas Básicas de Salud como Urbanas o Rurales, carece de relevancia respecto a los servicios y dispositivos sanitarios con los que unos y otros cuentan. Servicios y dispositivos que se adecuan, en cualquier caso, a la población, a la dispersión geográfica, a las características de la población, etc.”* En ese mismo informe se mencionaba que la Zona Básica de Salud de Laguna de Duero (Valladolid) que contaba en ese momento con 22.681 tarjetas sanitarias, disponía de *“(…) dos ginecólogos, uno de ellos pasa consulta en jornada completa los lunes, y el otro, los martes y los jueves. Además, la población de 1ª zona cuenta con los ginecólogos del Centro de Especialidades Arturo Eyries, muy próximo a los municipios de la zona y, en ocasiones, más accesible para muchas mujeres que se desplazan a Valladolid por razones laborales”*.

Por lo tanto, si el hecho de que la Zona de Salud del Burgo de Osma sea una Zona Rural no es relevante respecto a los servicios y dispositivos sanitarios y si en realidad éstos se han de adecuar a la población y a sus características y a la dispersión geográfica; y si la comarca donde se sitúa El Burgo de Osma tiene los habitantes suficientes como para recibir la atención especializada de ginecología aunque no sea de forma permanente, lo más correcto sería atender esa demanda de atención máxime teniendo en cuenta la lejanía respecto de la capital de la provincia.

En virtud de todo lo expuesto, se procedió a formular la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“1.- Que se revoque la Resolución de 22 de julio de 2004 de la Gerencia de Salud de Área de Soria y, entendiendo que la atención recibida por XXX durante su embarazo de riesgo fue un tratamiento prolongado, se le abonen los gastos por los desplazamientos que tuvo que hacer más allá de los que hubieran sido normales en un embarazo sin esas características.

2.- Que se reorganicen los medios personales y materiales sanitarios precisos para que en el área geográfica de El Burgo de Osma se preste asistencia ginecológica, si no de forma permanente, si al menos en determinados días a la semana o al mes, teniendo en cuenta que la población de esa parte de la provincia de Soria tiene entidad suficiente como para que se preste dicha atención y que, además, se encuentra muy alejada de la capital de la provincia”.

En la fecha de cierre del presente informe, no se había recibido la respuesta de la Consejería de Sanidad.

1.1.5. Transporte sanitario

En el expediente **Q/1640/04**, se analiza la incidencia sufrida por una anciana de 83 años de edad quien, siendo trasladada en ambulancia desde la localidad de Béjar (Salamanca) al Hospital Universitario de Salamanca para ser atendida de las lesiones sufridas como consecuencia de una caída, fue objeto de un trasbordo a otra ambulancia en la localidad de Guijuelo, produciéndose un intercambio de pasajeros entre dos ambulancias en condiciones absolutamente inadecuadas.

Admitida la queja a trámite en esta Procuraduría e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó a la administración la correspondiente información. En atención a dicha petición, se remitió por la Consejería de Sanidad informe en el que se manifiesta que:

“Primero.- Realizadas las correspondientes averiguaciones se constató la existencia del trasbordo de pacientes entre las ambulancias de Béjar y Salamanca, y que el traslado se realizó a iniciativa de los conductores de ambos vehículos con la finalidad de reubicarlos lo más rápidamente posible en sus bases respectivas.

Segundo.- Mediante escrito de 9 de diciembre de 2004, del que se remite copia en Anexo 1 adjunto, desde la Gerencia de Salud de Área de Salamanca se comunicó a la empresa de ambulancias responsable del traslado, el trasbordo de pacientes entre ambulancias por causas no contempladas en el contrato de transporte, y se instó a la misma la adopción de las medidas precisas que eviten tales situaciones.

Tercero.- Se remite copia en Anexo 2 del escrito de XXX y de la contestación dada al mismo por el Director Gerente del Hospital Universitario de Salamanca con fecha 24 de septiembre de 2004.

Cuarto.- Los hechos denunciados fueron objeto de análisis en la mesa de seguimiento del transporte sanitario, en la que se reiteró el riguroso cumplimiento de la expresa prohibición de efectuar cambio de pacientes entre ambulancias fuera de los supuestos

excepcionales de fuerza mayor conforme a lo previsto en el contrato de transporte sanitario”.

El escrito a que se refiere dicho informe, enviado el 9 de diciembre de 2004 a la empresa de ambulancias concesionaria del servicio, desde la Gerencia de Salud de Área de Salamanca dice lo siguiente: *“Recibido informe de inspección, sobre trasbordo de pacientes en carretera de una ambulancia a otra, sin que sea por ninguna de las causas contempladas en las prescripciones técnicas del presente contrato contraído con esta institución, se ha comprobado, al menos en una ocasión, que estos hechos ocurrieron. Ruego tome las medidas oportunas para que no vuelvan a repetirse situaciones como la descrita y así eviten molestias y reclamaciones innecesarias”.*

Teniendo en cuenta lo relatado en la queja, lo acreditado con la documentación acompañada a la misma y los informes de la administración, es necesario hacer las siguientes consideraciones jurídicas:

1.- Los contratos que celebraba el antiguo Insalud y actualmente los órganos correspondientes de las comunidades autónomas que gestionan la asistencia sanitaria, para la prestación a los beneficiarios de la seguridad social del servicio de transporte sanitario, son contratos de gestión de servicios públicos que deben adjudicarse, aunque sea en la modalidad de concierto, por los procedimientos regulados en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDL 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP). A estos contratos, además de los preceptos del TRLCAP y su reglamento, les resultan de aplicación las disposiciones esenciales del servicio público de sanidad, que tendrán una influencia decisiva a la hora de fijar el contenido del respectivo contrato (Informe 37/95 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 24 de octubre de 1995).

El art. 155 del TRLCAP bajo la rúbrica “Poderes de la Administración y ámbito del contrato”, dispone en su apartado 3 que “en todo caso, la administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate.”

2.- En uso de los poderes de policía recogidos en dicho art. 155.3 TRLCAP tendentes a prevenir y corregir la deficiente marcha del servicio, el órgano de contratación puede imponer penalidades como consecuencia de incumplimientos del adjudicatario en la prestación que no den lugar a la resolución del contrato o la intervención del servicio por la administración.

Dichos incumplimientos, así como las penalidades correlativas se recogen en los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) atendiendo a la naturaleza del servicio contratado y para lograr una mejor prestación del servicio de transporte sanitario que redunde en beneficio de los pacientes trasladados.

3.- En concreto, en estos contratos de transporte sanitario se suele considerar como susceptible de imponer penalidad, el hecho de realizar los servicios incumpliendo las condiciones establecidas en el pliego de prescripciones técnicas. Una de estas condiciones es que, salvo circunstancias excepcionales muy justificadas, no pueden trasbordarse pacientes a otros vehículos durante el traslado (así se reconoce para el presente caso en el informe remitido desde la Consejería de Sanidad así como en la respuesta parlamentaria antes citada).

La penalidad a imponer ante un incumplimiento de ese tipo, será la que se fije en el pliegos de cláusulas administrativas particulares (pecuniaria o de otro tipo).

En atención al relato fáctico recogido al inicio del presente escrito, a las informaciones suministradas por la administración autonómica y al régimen jurídico aplicable al caso, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- Con ocasión del traslado en transporte sanitario concertado de un paciente desde Béjar a Salamanca el 12 de agosto de 2004, se produjo un incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas que regían la contratación de dicho servicio en la provincia de Salamanca al efectuarse un trasbordo de pacientes entre vehículos sin que se dieran las circunstancias que permiten el mismo.

- Dicho incumplimiento fue detectado y reconocido por la Gerencia de Salud de Área de Salamanca, que se limitó a requerir a la empresa concesionaria del servicio para que tomara las medidas necesarias para que esta situación no se repitiera, sin que se aplicase, por tanto, ninguna penalidad a dicha empresa.

En virtud de todo lo expuesto se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte del órgano de contratación correspondiente, se inicie expediente administrativo para la imposición al contratista del servicio público de transporte sanitario en la provincia de Salamanca el 12 de agosto de 2004, de las penalidades determinadas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regía dicho servicio al haberse constatado un incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas consistente en efectuarse un trasbordo de pacientes entre vehículos sin que se dieran las circunstancias habilitantes para ello”.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, la Consejería de Sanidad nos ha comunicado que acepta la anterior resolución.

1.2. Otros aspectos de la Administración Sanitaria

Los expedientes **Q/1122/04**, **Q/1123/04**, **Q/1124/04** y **1125/04**, tratan la demora en el pago de cantidades en concepto de suministros adeudadas a una entidad mercantil por parte de diversos centros hospitalarios de nuestra comunidad autónoma .

En primer lugar, hay que mencionar que en uno de los centros hospitalarios, el Hospital General Yagüe, se procedió al abono de las cantidades reclamadas. En lo que respecta a las cantidades adeudadas por los Hospitales Universitario de Salamanca y Pío del Río Hortega de Valladolid, la Consejería de Sanidad reconoce la deuda con determinadas matizaciones. En el caso del Hospital Clínico Universitario de Valladolid, la Consejería de Sanidad también reconoce unas cantidades adeudadas, pero entiende que otra parte, correspondiente al año 2001, debe ser abonada por la Administración del Estado, al haberse devengado la deuda cuando este centro hospitalario dependía del Insalud.

Nos encontramos por tanto con contratos de suministros ejecutados por la empresa reclamante a estos centros hospitalarios, cuyo importe no ha sido abonado totalmente por la administración. Así las cosas, se debería abonar por parte de la Consejería de Sanidad no sólo la cantidad adeudada, sino también el interés. En este caso, hay que tener en cuenta la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que supone una trasposición tardía por el Reino de España de la Directiva 2000/35/CEE, y que se aplica a todas las operaciones comerciales: "las realizadas entre empresas o entre empresas y poderes públicos que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios a cambio de una contraprestación; poderes públicos: toda autoridad o entidad contratante tal como se define en las directivas sobre contratación pública".

Dicha ley es aplicable de acuerdo con la Disposición Transitoria "a todos los contratos que, incluidos en su ámbito de aplicación, hayan sido celebrados con posterioridad al 8 de agosto de 2002, en cuanto a sus efectos futuros, incluida la aplicación del tipo de interés de demora establecido en su art. 7".

Esta normativa tiene como finalidad, de acuerdo con la Exposición de Motivos de esta norma, atender "los problemas de los plazos de pago excesivamente amplios y de la morosidad en el pago de deudas contractuales, debido a que deterioran la rentabilidad de las empresas, produciendo efectos especialmente negativos en la pequeña y mediana empresa". Además, se pretende armonizar la legislación interna de los Estados para evitar obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior, y afecta tanto a los contratos privados, como a los públicos mediante la pertinente modificación del RDL 2/2000, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas.

Con respecto a las cantidades adeudadas desde el año 2001, hay que tener en cuenta el Apartado F del RD 1480/2001, de 27 de diciembre, por el que se traspasan las funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que establece que "La Comunidad Autónoma de Castilla y León se subrogará en los derechos y obligaciones derivados de los convenios suscritos por el Instituto Nacional de la Salud, así como en los contratos de obras, suministros, consultoría y asistencia técnica y de servicios y

cualesquiera otros de diferente naturaleza vigentes en el momento del traspaso, cuyo ámbito de aplicación corresponda a la Comunidad de Castilla y León”.

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

“1.- Que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se abone a la empresa.... las cantidades adeudadas en el año 2001, con el interés legal correspondiente por suministros prestados al Hospital Clínico Universitario de Valladolid al corresponder a la administración autonómica de conformidad con el artículo quinto del Apartado F del RD 1480/2001, de 27 de diciembre, por el que se traspasan las funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2.- Que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se abone a la empresa.... las cantidades adeudadas a partir de 8 de agosto de 2002 por suministros prestados a los Hospitales Clínico Universitario y Pío del Río Hortega de Valladolid y Universitario de Salamanca, con el interés legal que marca la Disposición Final de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales que modifica el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos para las administraciones públicas.

3.- Que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se abone a la empresa... por los suministros prestados al Hospital General Yagüe de Burgos el interés legal de demora que marca la Disposición Final de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales que modifica el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas”.

La anterior resolución fue aceptada parcialmente por la Consejería de Sanidad en los siguientes términos:

“Se acepta parcialmente el contenido de esta resolución, informándole de que en la actualidad ya ha sido abonada a la Empresa ..., la deuda reclamada en su totalidad y posterior al año 2001. Se acepta el pago de los intereses de demora

No se acepta el contenido de esta resolución en cuanto al abono a la empresa..., de las cantidades adeudadas en el año 2001. Para el cobro de esta deuda, deberá dirigirse a la Administración del Estado, que, en otras ocasiones, ha asumido los pagos pendientes, de conformidad con lo establecido en el apartado F) 3 del Anexo al

RD 1480/2001, por el que se aprobó el traspaso de funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud a la Comunidad de Castilla y León”.

Para concluir el comentario de esta cuestión, es interesante mencionar la Sentencia de 20 de julio de 2005 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, donde parece quedar zanjada la interpretación del apartado F) 3 del Anexo al RD 1480/2001, al que se acoge la Consejería de Sanidad para no asumir los pagos de suministros anteriores a la fecha de eficacia de traspaso (1 de enero de 2002). Según dicha sentencia, el concepto de “obligaciones exigibles”, significa que solamente lo son aquéllas que cumplan los requisitos que en cuanto a su justificación se concretan en la circular de la Intervención General de la Seguridad Social de 11 de febrero de 2002. Es decir, solamente se podrán exigir a la Administración del Estado (antiguo Insalud, actual Imgesa), los pagos correspondientes a servicios y prestaciones en general que hubieran sido correctamente liquidados antes del 31 de enero de 2001 según el modelo establecido en la Circular antes mencionada. Por tanto, en caso contrario, aunque se trate de deudas anteriores (como en el supuesto del Hospital Clínico Universitario de Valladolid) el pago corresponderá a las Comunidades Autónomas.

2. CONSUMO

Nuestra Constitución, en su art. 51, apartado primero, incardinado dentro de los principios rectores de la política social y económica del capítulo tercero del título primero, establece que *“los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos”*. Sin embargo, a pesar de esta declaración, continúa siendo necesario animar a los particulares para que sean más conscientes de los derechos que le asisten en esta materia, e igualmente es preciso recordar a las administraciones públicas el deber de intervenir que les corresponde y que no puede limitarse a indicar que se trata de una cuestión de naturaleza jurídica privada a dirimir ante los tribunales de justicia.

Durante el año 2005 los particulares-consumidores han acudido en mayor medida a esta Institución. Igualmente, las asociaciones de consumidores y usuarios han continuado acudiendo a esta Institución en demanda, fundamentalmente, de ayuda para conseguir que las administraciones públicas cumplan con su obligación legal de contestar y resolver sus peticiones.

2.1. Supuestos privados

En el expediente **Q/242/04** se denunciaba el cobro por parte de una residencia de ancianos de Santibáñez de Vidriales (Zamora) de determinadas cantidades en concepto de fianza y reserva de unas plazas que nunca llegaron a utilizarse.

PROCURADOR DEL COMÚN

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos solicitando información a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. En atención a la petición inicial de información así como a la de ampliación de la misma, se remitieron por la administración autonómica sendos informes de los que resulta que:

1.- La Gerencia (Regional) de Servicios Sociales de Castilla y León (Servicio de Inspección) recibió vía correo electrónico la denuncia del afectado. Por escrito se informó al denunciante que dicho organismo no tiene competencias para intervenir en relaciones jurídico-privadas como las que se planteaban en la denuncia y le comunicaban la posibilidad de que acudiera al correspondiente órgano de arbitraje y conciliación o a la jurisdicción civil.

2.- El Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo) de Zamora recibió la denuncia por fax. Al entender que la misma no era competencia suya sino de la Gerencia de Servicios Sociales, se la remitió la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora.

3.- La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora, una vez recibida la anterior comunicación procedente de la Sección de Consumo, la remitió vía fax a la Gerencia (Regional) (Servicio de Calidad y Gestión de Centros), desde donde se comunican a la Gerencia Territorial las gestiones que sobre este asunto se habían efectuado meses atrás, por lo que este órgano territorial no realiza más actuaciones al respecto.

Teniendo en cuenta lo relatado en la queja, lo acreditado con la documentación acompañada a la misma y el informe de la Administración, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

1.- El art. 1 de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León dispone que la misma, con el fin de promover la calidad de vida y la protección de las mujeres y hombres mayores, tiene por objeto establecer el marco jurídico de actuación de los Poderes Públicos de Castilla y León, para, entre otras cuestiones:

- Garantizar el respeto y la defensa de los derechos de las personas mayores, en el marco de lo establecido por la [Constitución Española](#), el [Estatuto de Autonomía de Castilla y León](#) y el resto del ordenamiento jurídico.

- Adoptar medidas para la prevención de situaciones de abuso tanto en su persona como en su patrimonio.

Por su parte, el art. 13.9 de la misma ley señala que las administraciones públicas garantizarán el respeto de los derechos que corresponden a las personas mayores como

PROCURADOR DEL COMÚN

consumidores y usuarios, especialmente en relación a las ofertas comerciales dirigidas específicamente a este sector de la población.

El art. 54 c) de dicha Ley 5 /2003, establece que corresponde a la administración de la Comunidad de Castilla y León, a través del órgano competente, la planificación, programación y ejecución en el ámbito de las personas mayores de la competencia de control e inspección de entidades, centros y servicios, públicos y privados. Por su parte, el Título VI de la Ley, recoge el régimen sancionador relativo a las materias reguladas en dicha ley.

2.- El Decreto 97/1991, de 25 de abril, establece en Castilla y León el régimen jurídico de la inspección en materia de acción social.

Su art. 29 indica que los titulares y personal de los centros y servicios, estarán obligados a facilitar a la inspección el acceso a las instalaciones y examen de los documentos, libros y datos estadísticos que obren en su poder, así como a proporcionar toda la información requerida. Realizadas las comprobaciones y averiguaciones oportunas por la inspección, esta extenderá las correspondientes actas, en las que se recogerán los hechos investigados, que se presumirán ciertos, salvo que del conjunto de las pruebas que se practiquen resulte concluyente lo contrario.

El art. 31 de la misma norma aclara que si del resultado de la inspección se dedujeran infracciones consistentes en simple inobservancia de exigencias o requisitos fácilmente subsanables, de las que no se deriven daños o perjuicios inmediatos a los usuarios, la inspección de la acción social podrá formular a la dirección del centro o servicio los requerimientos o advertencias que considere oportunos, a fin de lograr una mayor adecuación de sus actuaciones a lo dispuesto en la normativa vigente.

Por último, el art. 32 señala que los Servicios Territoriales de Bienestar Social (habría que entender en la actualidad las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales), comprobarán periódicamente de oficio o a instancia de parte, las condiciones de los centros o servicios de su ámbito territorial, y el cumplimiento y adecuación a las disposiciones vigentes en la materia y si de estas comprobaciones se dedujeran presuntas irregularidades, el personal inspector ejercitará las funciones que le corresponden, sin perjuicio de que pueda realizar las comprobaciones y actuaciones que considere oportunas.

En atención a todo lo expuesto, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1.- Efectivamente, tal y como comunicó el servicio de inspección de la Gerencia (Regional) de Servicios Sociales al denunciante, *"la Gerencia de Servicios Sociales no tiene competencias para intervenir en relaciones jurídico-privadas, como son las que Vd. plantea en su denuncia, pudiendo acudir, si así lo estima oportuno, al órgano de arbitraje y conciliación correspondiente o a la jurisdicción civil"*.

Ello no obstante, y siendo absolutamente correcto que la administración informe al ciudadano de la posibilidad de acudir a esas vías para reclamar la devolución de lo que consideraba indebidamente cobrado por parte de la residencia, lo que no es ajustado a la normativa vigente en la materia es que no se iniciara una mínima investigación para esclarecer la actuación de dicho centro residencial de mayores.

2.- Dado que los poderes públicos de Castilla y León deben adoptar medidas para garantizar el respeto y la defensa de los derechos de las personas mayores y para la prevención de situaciones de abuso tanto en su persona como en su patrimonio, tal y como proclama la Ley 5/2003, es evidente que deberán extremar el cuidado en atender a sus denuncias si éstas tienen una mínima apariencia de estar fundadas.

En el presente caso, una cosa es la controversia puramente civil entre el denunciante y el titular de la residencia en orden a determinar si existía o no el derecho a cobrar el mes completo o sólo desde que se hizo la reserva hasta que se comunicó el fallecimiento de una de las personas para las que se hizo la reserva, y otra muy distinta el hecho de que no existió ningún acuerdo por escrito o documento de reserva en el que se especificasen las consecuencias de no utilizar dicha reserva y que el titular de la residencia se negase a devolver la cantidad cobrada.

Esta última circunstancia es la que podría determinar la comisión por parte de dicha residencia de una infracción administrativa que debería haber llevado a la Gerencia de Servicios Sociales, una vez denunciados los hechos, a iniciar una investigación o inspección.

Si examinamos las infracciones tipificadas en la Ley 5 /2003 parece que en ninguna de ellas encajarían los hechos anteriormente descritos. Sin embargo, como mencionamos más arriba, el art. 13.9 de dicha ley señala que las administraciones públicas garantizarán el respeto de los derechos que corresponden a las personas mayores como consumidores y usuarios. Por ello, y dado que conforme a esa Ley 5/2003 (como ley más especial) no podría incoarse un expediente sancionador, se hace necesario examinar los hechos a la luz de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León (norma más general).

El art. 24 de dicha Ley 11/98 dispone que “se consideran infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios a los efectos de esta Ley:

7. La negativa injustificada a atender las demandas de los consumidores y usuarios, cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades del vendedor o prestador del servicio, o su contenido se corresponda con la oferta o publicidad realizada”.

El plazo de prescripción de las infracciones que establece el art. 28 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, es de

PROCURADOR DEL COMÚN

cuatro años. Teniendo en cuenta las fechas en que se produjeron los hechos denunciados (mayo 2003), la infracción no habría prescrito.

Hay que mencionar, además, que en este supuesto el consumidor es un anciano y que la propia Ley 11/98 en su art. 19.2 dispone que “los niños, ancianos, discapacitados físicos o psíquicos, inmigrantes y, en general, aquellos consumidores y usuarios que de una forma individual o colectiva se encuentren en una situación de inferioridad o indefensión, deberán recibir una protección especial en relación con los bienes y servicios puestos a su disposición”.

Ciertamente, si la Gerencia de Servicios Sociales considerase que la infracción existente es la anteriormente trascrita o cualquier otra regulada en la Ley 11/98 y no en la Ley 5/03, y que, por tanto, estimase que la competencia para la inspección e iniciación del procedimiento sancionador correspondía a la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, debe remitir las actuaciones al mismo.

En definitiva, la actuación del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo) de Zamora al recibir la denuncia en septiembre de 2003 fue en principio correcta, puesto que por la materia a la que se refería (residencias de mayores), la competencia para actuar correspondía a la Gerencia de Servicios Sociales y se limitó a enviársela a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora.

En cuanto a la actuación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora comunicando los hechos a la Gerencia (Regional) de Servicios Sociales en Valladolid, también fue adecuada. Sin embargo, la Gerencia (Regional) de Servicios Sociales debió analizar con más detenimiento los hechos no sólo a la luz de la Ley 5/1003, sino también conforme a la Ley 11/98 y, en su caso, remitir el asunto de nuevo al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo) de Zamora.

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

“1.- Que en el caso de que la Gerencia de Servicios Sociales considere que no existe la posibilidad de encajar los hechos denunciados en ninguna de las infracciones tipificadas en la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, lo comunique a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora para que devuelva el expediente al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo) de Zamora ante la posibilidad de que aquellos hechos sí constituyan alguna de las infracciones de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

2.- Que, en caso de que la Inspección de la Gerencia de Servicios Sociales considere que lo que se han producido son simples inobservancias de exigencias o requisitos fácilmente subsanables, procure obtener información sobre si el titular de la residencia

y el denunciante han solucionado la controversia y, de no ser así, y en aplicación del art. 31 del Decreto 97/1991, se haga a la dirección del centro o servicio los requerimientos o advertencias que se consideren oportunos, a fin de lograr una mayor adecuación de sus actuaciones a lo dispuesto en la normativa vigente.

3.- Que una vez recibido de nuevo el expediente de denuncia, por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo) de Zamora, se lleve a cabo una inspección para el esclarecimiento de los hechos denunciados el 4 de julio de 2003 y se incoe el correspondiente expediente sancionador contra el titular de la residencia”.

En la actualidad se está a la espera de conocer la postura tanto de la Consejería de Sanidad como de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en relación con la anterior resolución.

El expediente **Q/476/04** se refiere a la paralización y posterior declaración de caducidad de un expediente sancionador incoado por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia, contra una empresa promotora de viviendas como consecuencia de una denuncia en la que el reclamante ponía de manifiesto irregularidades en el cumplimiento de un contrato de compraventa de vivienda y solicitaba la devolución de la reserva y anulación del contrato por incumplimiento.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó a la Consejería de Sanidad la oportuna información. En atención a dicha petición de información se remitió por la administración autonómica copia del expediente administrativo del que resulta que:

1.- Con fecha 29 de julio de 2002 se acordó la incoación de un expediente sancionador motivado por no facilitar la información exigida y no dar contestación al requerimiento efectuado por la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Segovia y a su reiteración.

2.- Con fecha 25 de mayo de 2004, se dicta Resolución acordando la caducidad del expediente sancionador, ordenando el archivo de las actuaciones sin imposición de sanción alguna, al haber transcurrido con creces el plazo de seis meses para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador establecido en el art. 14 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

PROCURADOR DEL COMÚN

3.- Dicha resolución fue notificada a la denunciante que interpuso recurso de alzada frente a la misma, siendo resuelto por Orden del Consejero de Sanidad de 23 de noviembre de 2004, que inadmitió el recurso de alzada por falta de legitimación activa de la denunciante.

A la vista de lo informado, se hace necesario efectuar una serie de consideraciones. En primer lugar, y respecto a la declaración de caducidad del procedimiento sancionador acordada por resolución de 25 de mayo de 2004, nada hay que objetar a dicha resolución pues es evidente que había transcurrido con creces el plazo legalmente fijado para la tramitación del mismo, por lo que, de conformidad con el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) procedía dictar una resolución declarando la caducidad y el archivo de las actuaciones.

Sin embargo, y dado que la caducidad se predica sólo del procedimiento sancionador pero no afecta a las infracciones, hay que tener en cuenta lo previsto en el art. 92.3 de dicha LRJAP-PAC, según el cual, la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. Es decir, la actuación de la administración no debió limitarse a declarar la caducidad del procedimiento sancionador y acordar su archivo, sino que debió examinarse si las presuntas infracciones habían prescrito y, de no ser así, incoar un nuevo procedimiento sancionador.

En este sentido, el plazo de prescripción de las infracciones que establece el art. 28 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, es de cuatro años. Teniendo en cuenta las fechas en que se produjeron las presuntas infracciones (año 2000 respecto a la infracción consistente en no suministrar información al consumidor y año 2002, respecto a no atender el requerimiento de información de la administración), al menos en una de ellas dicha prescripción no se ha producido, por lo que procede la incoación de un nuevo procedimiento sancionador.

La existencia de dificultades por parte de la administración a la hora de notificar las distintas fases del procedimiento sancionador a la entidad presuntamente infractora no justifica la no iniciación y tramitación el mismo, evitando igualmente que se produzca la caducidad, pues existen mecanismos en la ley para conjugar la obligación de notificación al interesado con el cumplimiento de los plazos legalmente previstos para la tramitación.

En virtud de todo lo expuesto, se procedió a formular la siguiente resolución:

“La actuación de la administración no debe limitarse a declarar la caducidad del procedimiento sancionador y acordar su archivo, sino que se debe examinar si las

presuntas infracciones han prescrito y, de no ser así (al menos en una de ellas), debe incoar un nuevo procedimiento sancionador”.

Con fecha 26 de enero de 2006 ha tenido entrada en esta Institución la oportuna contestación de la Consejería de Sanidad en la que acepta la anterior resolución formal y se comunica que se ha incoado nuevo expediente sancionador por la infracción no prescrita y así se ha comunicado igualmente a la denunciante.

2.2. Asociaciones de Consumidores y Usuarios

Es oportuno reconocer el papel que en el mundo de la protección del consumidor desempeñan las diferentes asociaciones de consumidores y usuarios que funcionan dentro de nuestra Comunidad, facilitando a los consumidores y usuarios información, formación, asesoramiento, atención de consultas, tramitación de quejas ante los organismos o entidades implicadas en las reclamaciones, etc.

El motivo principal por el que dichas organizaciones acuden a esta Institución sigue siendo el reiterado silencio de los diferentes órganos administrativos a sus reclamaciones. La falta de resolución expresa o, al menos, la constatación de que la administración está conociendo del asunto planteado, sigue siendo aún una de las principales deficiencias de la actuación administrativa. Y ello se pone de manifiesto no sólo en el incumplimiento de los plazos para resolver, sino también en la evidente actitud administrativa de no resolver nunca.

En este apartado, hacemos referencia a los expedientes **Q/2118/03, Q/2121/03, Q/1591/04, Q/1592/04 y Q/1593/04** todos ellos iniciados a instancia de una organización de consumidores y usuarios.

En los referidos expedientes se denunciaba la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) a diversos escritos presentados por dicha organización.

El art. 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) señala que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

Establece el apartado 3 del mencionado precepto legal que cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Y continúa indicando que si la propuesta llegara a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de secretario del mismo remitirá al proponente, en el plazo máximo de 15 días, copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. En definitiva, la

PROCURADOR DEL COMÚN

regla general es que toda petición deducida por los vecinos debe ser tramitada (STTS de 14 de noviembre de 1989).

A mayor abundamiento, el art. 42 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado. Añadiendo además, en su párrafo 2 que el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid):

“1.- Que se proceda a dar una respuesta expresa a los escritos de referencia presentados por....

2.- Que, en lo sucesivo, se contesten en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo, las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales

3.- Que, al menos, se acuse recibo de los actos de comunicación de los administrados”.

El Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) no ha comunicado a esta Institución cuál es su postura frente a dicha resolución, a pesar de haber sido requerido en varias ocasiones para que se manifieste al respecto.

ÁREA K

ÁREA K**JUSTICIA E INTERIOR**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 211 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 128 |
| Expedientes admitidos..... | 13 |
| Expedientes rechazados | 63 |

En primer lugar, en relación con el área de justicia, nuevamente debe recordarse que el ámbito de actuación de esta Procuraduría en dicha área se encuentra francamente limitado. Dicha limitación obedece tanto a la imposibilidad de controlar o corregir el contenido de las resoluciones dictadas por los órganos judiciales como a la falta de competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en esta materia.

Así, en relación con la primera de las cuestiones mencionadas, la propia configuración de España como un Estado de Derecho y la atribución en exclusiva del ejercicio de la potestad jurisdiccional a los Juzgados y Tribunales (art. 117 CE), impide a cualquier órgano ajeno a los integrantes del poder judicial la supervisión, control o corrección del contenido de las sentencias, providencias o autos dictados por los Tribunales de Justicia (únicamente cabe destacar la excepción que supone la resolución de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional ante violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que tengan su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial).

Por otro lado, y en relación con la segunda razón limitativa de las facultades de supervisión de esta Procuraduría, debe tenerse en cuenta que hasta la fecha no se ha producido ninguna transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ello impide a esta Institución tanto el inicio de investigaciones en relación con aspectos tales como los posibles retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales - proscritos en nuestra Constitución al rechazar las dilaciones judiciales indebidas en la tramitación de los procesos (art. 24 CE)- cuando los mismos obedecen a causas ajenas a la actuación del titular del órgano judicial en cuestión (o incluso al retraso en una calificación por parte del Ministerio Fiscal), como el control de la actuación del personal al servicio de la

PROCURADOR DEL COMÚN

Administración de justicia al no formar parte de la Administración autonómica o local de Castilla y León en los términos que concreta el art. 1 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, reguladora de esta Institución.

Pese a lo anterior, y transcurrido un dilatado periodo (más de diez años) desde que comenzó su andadura esta Procuraduría, en el área de justicia, año tras año, se repiten los problemas que los ciudadanos plantean a esta Institución en relación con la Administración de Justicia en sentido amplio, pese a que, en su mayor parte y por su objeto, las quejas planteadas escapan del ámbito de competencias de esta Institución.

Así, siguen recibándose reclamaciones que reflejan la disconformidad de los ciudadanos con el contenido de resoluciones judiciales o con alguno de sus pronunciamientos, con retrasos en la tramitación de algún procedimiento judicial, con la actuación de abogados y procuradores o sus respectivos colegios, etc.

En todos estos casos, las reclamaciones o son rechazadas directamente por esta Procuraduría o, en función de las circunstancias concretas, se remiten al Defensor del Pueblo, aclarando, en cualquier caso, a los reclamantes la falta de competencias de la Institución o incluso la naturaleza privada del asunto sometido a su consideración (como ocurre en relación con las reclamaciones dirigidas contra abogados o procuradores).

Además, siguen planteándose con relativa frecuencia reclamaciones de los ciudadanos relacionadas con el reconocimiento o denegación del derecho a litigar gratuitamente al que se refiere el art. 119 CE. A nadie se le escapa que el derecho a litigar gratuitamente, en los casos en los que legalmente resulte procedente, es fundamental como mecanismo que garantiza, a su vez, el acceso al proceso y a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, esta Procuraduría no puede intervenir en este tipo de reclamaciones dado que, por el momento y mientras no concluya el proceso de transferencia de competencias, en esta Comunidad, las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita no son órganos sujetos al ámbito de supervisión de esta Institución, razón por la que este tipo de reclamaciones se remiten al Defensor del Pueblo.

Es más, en algunos casos, frente a las resoluciones de las citadas Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita se formula la correspondiente impugnación cuya resolución incumbe a los Tribunales de Justicia en los términos que concreta el art. 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. Por lo tanto, en los supuestos en los que se haya dictado la correspondiente resolución judicial (auto contra el que no cabe recurso alguno) queda también cerrada la posibilidad de controlar o modificar su contenido por el Defensor del Pueblo.

PROCURADOR DEL COMÚN

De igual forma se rechazan las peticiones de asesoramiento que con cierta frecuencia plantean los ciudadanos, haciéndoles ver la conveniencia, en su caso, de que dirijan tales peticiones a un profesional del derecho competente. Y en fin, se remiten al Defensor del Pueblo las reclamaciones relacionadas con el ámbito penitenciario y la ejecución de sentencias, solicitudes de traslado de centros penitenciarios, etc., y las relativas al funcionamiento de los Registros Civil y de la Propiedad.

La repetición y reiteración de problemas, año tras año, puede significar, en algunos aspectos, que no se han adoptado, o no se ha hecho con la necesaria rapidez, las medidas que podrían paliar o disminuir tales problemas y, en concreto, los relativos a retrasos judiciales que en muchas ocasiones tienen que ver con una excesiva sobrecarga de trabajo en los órganos judiciales existentes, problema que acaso podría superarse con la creación de nuevos órganos o plazas o hasta la especialización de algunos de ellos en determinadas materias.

En ocasiones, además, se ha constatado la precariedad de medios y hasta las deficiencias de los edificios sede de algunos órganos judiciales. Sin ir más lejos, cabe mencionar el aparente mal estado del edificio que alberga la sede del Tribunal Superior de Justicia en Burgos, lo que llevó a esta Procuraduría, en una actuación de oficio, a elevar dicha cuestión al Defensor del Pueblo por si estimaba oportuno iniciar algún tipo de actuación tendente a comprobar dicho estado y, en su caso, a lograr la realización, por los órganos competentes de la Administración del Estado, de las reparaciones o actuaciones precisas para conservarlo en un adecuado estado de seguridad.

En segundo lugar, en la parte de esta área dedicada a Interior se incluyen las siguientes materias: la protección de los derechos de los emigrantes e inmigrantes; el derecho a la recuperación de la memoria de quienes fueron represaliados durante la guerra civil y la posterior dictadura franquista; diversos aspectos relacionados con la seguridad de las personas (actuación de fuerzas y cuerpos de seguridad, espectáculos taurinos y seguridad en la celebración de espectáculos públicos); y, en fin, el ejercicio del derecho de reunión y su posible colisión con la libertad religiosa.

En primer lugar, respecto a la protección de los derechos de los emigrantes e inmigrantes, cabe señalar que las situaciones planteadas ante esta Institución por estas personas son una manifestación de la necesidad de adaptación de las administraciones públicas a los efectos que sobre la población tienen los flujos migratorios, si se pretende lograr el fin de responder adecuadamente a las singulares demandas, en el ámbito económico y social, de las personas desplazadas de su lugar de origen.

Por su parte, el derecho a la recuperación de la memoria, íntimamente vinculado a la dignidad de las personas, continúa siendo un tema sin resolver de una forma definitiva y

PROCURADOR DEL COMÚN

respecto al cual se deben adoptar medidas normativas con prontitud, como ya ha tenido ocasión de señalar esta Institución.

En relación con el grupo de materias relacionadas con la seguridad de las personas, las quejas planteadas suscitan, de un lado, la necesidad de que las administraciones públicas competentes adopten las medidas oportunas para compatibilizar aquella seguridad con la celebración de diversos espectáculos públicos, y, de otro, conflictos relativos a la actuación de las fuerzas y cuerpos llamados, precisamente, a garantizar la seguridad de todos.

En último lugar, cuál debe ser el contenido de la intervención administrativa ante la posible colisión de derechos, como el de reunión y el de libertad religiosa, ha sido una pregunta a la que, a instancia de un ciudadano, ha tratado de dar respuesta esta Procuraduría en el año 2005.

1. JUSTICIA**1.1. Disconformidad con resoluciones judiciales**

Las reclamaciones recibidas en esta Institución centradas en la pura y simple disconformidad de los reclamantes con el contenido de una resolución judicial, llevan a esta Procuraduría, en muchos casos, a su rechazo e inadmisión a trámite, dada la evidente falta de competencias de la Institución para revisar o modificar tal clase de resoluciones.

Ello no obstante, en alguna ocasión, en función de las concretas circunstancias concurrentes en el caso, se efectúan indicaciones genéricas sobre las vías que pueden existir para intentar la pretendida modificación o revisión, sin descender nunca al caso concreto e indicando a los interesados la conveniencia de consultar, si a su derecho interesa, con un abogado las posibilidades existentes y la procedencia de su utilización.

Así, por ejemplo, ocurría en los expedientes registrados con los números **Q/214/05**, **Q/284/05**, **Q/329/05** y **Q/1084/05**, entre otros muchos. La lectura de las reclamaciones recibidas permitió constatar que los reclamantes mostraban su absoluta disconformidad con el contenido de las sentencias dictadas por órganos judiciales radicados en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

En todos los supuestos indicados y en otros muchos de características similares, además del rechazo de las quejas recibidas por escapar su objeto del ámbito de competencias de esta Institución se aclaró a los reclamantes el contenido del art. 117 CE, y la atribución en exclusiva a los Juzgados y Tribunales integrantes del Poder Judicial del ejercicio de la potestad jurisdiccional, lo que impedía a esta Procuraduría la revisión de las resoluciones dictadas por aquellos en el ejercicio de dicha potestad.

PROCURADOR DEL COMÚN

Además, en el caso analizado en el expediente registrado con el número de referencia **Q/284/05**, se aclaró al interesado la imposibilidad de realizar, desde esta Institución, consideraciones críticas sobre el contenido de la sentencia con la que mostraba su disconformidad, o de decidir si constaban o no los hechos que supuestamente ocurrieron y si en dicha sentencia se había producido una valoración jurídica que prejuzgaba la resolución judicial, tal y como se indicaba en el escrito remitido por el reclamante.

De igual forma, en el expediente **Q/329/05** ya mencionado se constató la pendencia de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por lo que se indicó al reclamante la necesidad de estar al resultado de dicho recurso y al contenido de la resolución que en su momento dictase el citado Tribunal.

En este último expediente se pretendía la intervención de esta Institución en relación con un proceso de desahucio en el que se había tenido como parte legítima y capaz a una persona que el reclamante consideraba incapaz dado su largo o dilatado historial psiquiátrico. En el momento de la tramitación del juicio de desahucio no existía una sentencia judicial declarando la incapacidad del demandado, sentencia que se dictó con posterioridad.

El reclamante indicaba que los minusválidos psíquicos merecen el mayor de los apoyos y la óptima protección de la sociedad y de las instituciones, deduciéndose de la lectura del recurso de amparo arriba mencionado que, a su juicio, en este caso el minusválido había sufrido una clara indefensión en el curso del proceso seguido en su contra, dada su condición de incapaz de hecho, condición corroborada por la posterior sentencia de incapacitación dictada en septiembre de 2004.

Evidentemente, el problema subyacente en el presente caso afectaba de forma directa a una persona judicialmente incapacitada, aunque como se ha visto dicha incapacitación se produjo con posterioridad a la tramitación de un proceso en su contra. Ahora bien, pese a las circunstancias del caso y a la especial preocupación de esta Procuraduría por la situación de las personas con enfermedad mental y por el respeto de sus derechos, hubo de aclararse al reclamante que en el caso concreto planteado no era posible su intervención con la finalidad de paralizar los efectos o la ejecución de una sentencia dictada por un órgano judicial en el ejercicio de su función o potestad jurisdiccional y tampoco era posible intervenir ante el Tribunal Constitucional, órgano al que correspondía decidir sobre la admisión a trámite del recurso de amparo interpuesto y sobre la nulidad de lo actuado y resuelto en el juicio de desahucio al que se aludía en el expediente mencionado.

Por último, en el expediente **Q/1084/05**, se planteaba un problema reflejado en muchas de las reclamaciones recibidas en esta Institución en relación con las medidas acordadas en procesos matrimoniales y la disconformidad del reclamante con las adoptadas en

PROCURADOR DEL COMÚN

su caso concreto. En efecto, en el expediente citado, el reclamante rechazaba el régimen de visitas del hijo del matrimonio señalado en el proceso de separación a favor del progenitor no custodio, afirmando que dicho progenitor padecía un tipo de trastorno que afectaba al menor y que el niño se negaba a cumplir con el régimen de visitas establecido.

Como consecuencia de las tensiones entre las partes, a la hora de llevar a efecto el régimen de visitas judicialmente señalado, en alguna ocasión, se había llegado a acordar la intervención de la policía para recoger al menor, lo que, según el reclamante, le afectaba de forma negativa.

Pese a la situación descrita, era evidente que el asunto había sido resuelto por un órgano judicial, constatándose además la pendencia de un nuevo proceso dirigido a modificar las medidas adoptadas en la sentencia dictada.

Lo anterior impedía a esta Procuraduría iniciar cualquier tipo de investigación dado que, por su objeto, el problema planteado quedaba fuera del ámbito de competencias de esta Institución y además, por aplicación del art. 12 de la Ley 2/94, de acuerdo con el cual el Procurador del Común no puede investigar las quejas cuyo objeto se encuentra pendiente de una resolución judicial.

Todos estos razonamientos fueron comunicados al reclamante, si bien, en atención a las circunstancias concurrentes en el presente supuesto, en el que se encontraban implicados los derechos o intereses de un menor, se consideró oportuno trasladar un resumen de los hechos relatados por el reclamante a la Fiscalía correspondiente, dado que, según la reclamación recibida, la situación por la que atravesaba el menor, como se ha dicho, podía acarrearle consecuencias negativas.

La Fiscalía remitió un informe a esta Institución corroborando extremos ya conocidos como la pendencia de procedimiento dirigido a modificar las medidas adoptadas como consecuencia de la separación de los padres del menor, razón por la que se estimaba improcedente la adopción de medida alguna, pues estando en marcha el procedimiento indicado, y estando involucrado un menor, la fiscalía sería parte en el procedimiento.

En concreto, según el informe recibido, en la vista a celebrar en el curso del proceso, una vez realizadas todas las pruebas solicitadas y que se estimasen pertinentes y necesarias, incluido el examen de los informes psicológicos que se refieran a la situación por la que atraviesa el menor, y el informe que, en caso de estimarse necesario, se solicite del Equipo de Menores correspondiente, se resolvería nuevamente sobre la situación de dicho menor, y sobre el régimen de visitas que haya de guiar la relación del menor con el progenitor no custodio, y que se adecúe de la mejor manera posible a los derechos y obligaciones de dicho progenitor y el mayor interés y beneficio del menor.

1.2. Irregularidades en el funcionamiento de la Administración de Justicia

En muchas ocasiones los ciudadanos acuden a esta Institución reclamando frente a lo que consideran un irregular funcionamiento de la Administración de justicia, ya sea por retrasos en la tramitación de los procedimientos en los que son parte, ya por entender que la actuación o comportamiento del titular del órgano ante el que pende o se ha tramitado el correspondiente proceso o del resto de su personal no ha sido el correcto.

Así, en los expedientes **Q/567/05** y **Q/568/05** el reclamante aludía a diversas irregularidades producidas, a su juicio, con ocasión de la tramitación de un recurso ante un juzgado de lo contencioso-administrativo con sede en esta Comunidad Autónoma, extendiendo, en el segundo de los expedientes citados, las irregularidades a las que aludía a otros órganos ajenos al ámbito del poder judicial.

En efecto, en el primer expediente citado (Q/567/05) el reclamante pretendía que se exigiera la responsabilidad disciplinaria (la expresión literal del reclamante era la relativa a la adopción de las medidas disciplinarias correspondientes) en la que a su juicio había incurrido el titular de un Juzgado Contencioso-Administrativo, al dictar varios autos, en ejecución de sentencia, que por su contenido contrariaban lo acordado en dicha sentencia.

En el fondo la reclamación expuesta no dejaba de suponer una clara disconformidad del reclamante con una resolución judicial, pero dadas las circunstancias del caso se consideró procedente remitir la reclamación recibida al Defensor del Pueblo.

Esa misma decisión se adoptó en relación con uno de los supuestos contemplados en el segundo de los expedientes mencionados (Q/568/05). En esta última reclamación el interesado dirigía sus pretensiones tanto contra el titular de un juzgado contencioso-administrativo como contra determinadas autoridades de la Administración autonómica, al considerar que se había producido una cierta persecución administrativa frente a determinada organización sindical (presidente y afiliados), violándose la libertad sindical. En el escrito de queja se aludía a distintos expedientes disciplinarios abiertos, en relación con los que se había seguido después el correspondiente procedimiento judicial pero también a varias informaciones previas abiertas por la Administración.

En relación con la queja formulada frente a la apertura de varias informaciones previas, hubo de aclararse al interesado que como resulta de la Ley 2/94, el Procurador del Común se configura como comisionado de las Cortes Regionales para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de las distintas administraciones con sede en esta Comunidad en relación con los derechos y libertades de los ciudadanos y debe limitar su ámbito de supervisión a aquellos actos de la administración dirigidos a los ciudadanos y que pueden afectarles, favorable o desfavorablemente, es decir, a los denominados actos resolutorios que comportan

PROCURADOR DEL COMÚN

una decisión de voluntad en el sentido de declarar derechos o de gravar los mismos. Si embargo, en el supuesto planteado en la queja mencionada, la simple apertura de una información previa no permitía hablar de un acto resolutorio o definitivo en relación con un procedimiento que todavía no se había iniciado (la información previa puede dar lugar o no a la incoación y tramitación del correspondiente expediente disciplinario, situación que aún no se había producido), razón por la que se rechazó la intervención de esta Institución en relación con dicha cuestión.

Por el contrario, en relación con los expedientes disciplinarios resueltos en vía administrativa y judicial, se remitió la reclamación presentada al Defensor del Pueblo, quien informó a los reclamantes de la posibilidad que tenían de denunciar o poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial los hechos relatados en su queja con la finalidad de que se valorasen en el marco disciplinario recogido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, e indicándoles que si, realizada la oportuna petición en forma ante dicho Consejo, no recibieran respuesta expresa en un plazo razonable podían dirigirse nuevamente a esa Defensoría, Institución que remitió a su Área de Función Pública la segunda parte de la queja formulada en relación con la persecución administrativa ya citada.

En el expediente **Q/182/05**, el reclamante aludía a un recurso contencioso-administrativo pendiente en un órgano judicial con sede en esta Comunidad desde hacía unos siete años, retraso que, a juicio del interesado, era impropio de un Estado social de derecho, y que perturbaba y perjudicaba los derechos de los ciudadanos. Por ello, se solicitaba de esta Procuraduría el inicio de actuaciones tendentes a agilizar la tramitación de dicho recurso.

Dicho expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, constatándose que finalmente no fue precisa su intervención, al comunicar el interesado que el problema que había motivado su reclamación se había resuelto.

En el expediente **Q/222/05** se aludía a un procedimiento judicial de incapacitación en el que la sentencia dictada había declarado la incapacidad de una persona, pese a lo cual y transcurrido bastante tiempo no se le había nombrado tutor. La consecuencia, según la reclamación recibida, era que el incapacitado se encontraba en la calle, gastaba su pensión en un día o se la robaban, había vendido bienes muebles e inmuebles una vez incapacitado, dormía en cuerdas y acudía a un familiar, con conductas muy agresivas, cuando necesitaba algo.

Además, el reclamante no alcanzaba a comprender cómo el incapacitado podía haber otorgado un poder para pleitos estando en trámite la declaración de incapacidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

Teniendo en cuenta el contenido de la queja recibida, esta Procuraduría trasladó los hechos comunicados al Ministerio Fiscal a los efectos procedentes y por si procediera adoptar alguna medida para la protección del incapacitado.

Tras la respuesta remitida por la Fiscalía se constató que en el procedimiento de incapacitación, iniciado en el año 2000, y cuya tramitación se había retrasado al no haberse podido practicar hasta el año 2004 el reconocimiento del presunto incapaz por el forense ni su exploración judicial al no poder citarlo por desconocer su paradero, finalmente se nombró tutor en febrero de 2005. Además, la fiscalía remitió un escrito al Juzgado con la finalidad de que se hiciera saber a la fundación que había asumido la tutela del incapaz la situación que se describía en la queja recibida en esta Institución y para que, en su caso, adoptara las medidas precisas e informase al Juzgado.

Lo anterior determinó el cierre del expediente abierto en esta Institución, dada la existencia de un pronunciamiento judicial y la circunstancia de que el posible retraso producido en la tramitación del procedimiento se había superado una vez efectuado el nombramiento de tutor, todo ello sin necesidad de remitir la reclamación al Defensor del Pueblo, dadas las comprobaciones efectuadas por esta Procuraduría.

En el expediente **Q/537/05** el reclamante aludía a un procedimiento de adopción en el que el Juzgado correspondiente había publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León un auto en el que, aún ocultando los nombres y apellidos de los padres adoptantes, se hacían constar los nuevos apellidos de los niños, lo que en la práctica se traducía en la identificación de los primeros, sobre todo cuando dichos apellidos no eran muy corrientes.

Según el reclamante, una vez consultado el Boletín Oficial citado, se había observado que no existía un patrón común de publicación de los autos de adopción.

Así, en algunos casos se publicaban las iniciales de los nombres y de los nuevos apellidos de los menores y puntos suspensivos sobre los padres adoptivos, en otros se publicaban los nombres de pila de los niños, puntos suspensivos de los padres adoptivos y los nuevos apellidos completos.

Como consecuencia de lo expuesto, el reclamante consideraba que con la forma de proceder observada en su caso se habían vulnerado la intimidad y la privacidad de la familia, así como la protección de los menores.

Además, según la reclamación recibida, la forma de actuar en general dependía de la discreción de cada juzgado, tratándose de una información muy privada que no podía estar en

PROCURADOR DEL COMÚN

manos de la sensibilidad del juez y/o de los trabajadores del Juzgado o de las personas que conocían del procedimiento en cuestión.

Por todo ello, el reclamante consideraba precisa la aprobación, en el ámbito nacional, de una normativa única para que todos los juzgados al publicar o comunicar las resoluciones judiciales de adopción actuaran de la misma forma y sin facilitar datos que permitan la identificación de la familia adoptante, proponiendo, además, el reclamante una concreta forma de proceder.

Dado el contenido de la reclamación aludida, era evidente que no entraba dentro del ámbito de competencias de esta Procuraduría, lo que debía haber determinado la remisión del expediente citado al Defensor del Pueblo. Sin embargo, de la reclamación presentada se deducía que el interesado también había remitido su queja al Defensor del Pueblo, razón por la que sin más trámites se procedió al archivo del expediente citado.

En el expediente **Q/822/05** el reclamante mostraba su disconformidad con la indemnización que se le había concedido tras un auto dictado por la Audiencia Nacional en relación con los problemas derivados del denominado síndrome tóxico.

La queja se remitió al Defensor del Pueblo, al escapar del ámbito de competencias de esta Procuraduría, y fue rechazada por dicha Institución al no poder revisar las resoluciones dictadas por jueces y tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Ello no obstante, el Defensor del Pueblo realizó un estudio de la documentación acompañada con la reclamación, constatando que al interesado se le había reconocido, como afectado por el síndrome tóxico, una invalidez permanente y absoluta para todo trabajo (según un documento de 1985 emitido por la Unidad Médica de Valoración). En ese mismo sentido había resuelto la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico en el año 1986. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo había notificado que se había remitido propuesta de pago a favor del reclamante por un importe con el que éste no estaba de acuerdo. Consultada la sentencia dictada, el Defensor del Pueblo constató que al grado de invalidez en grado de absoluta le correspondía una cantidad sensiblemente superior. Ahora bien, al parecer, teniendo en cuenta la documentación pertinente, no había error en la indemnización que correspondía al reclamante si no en el grado de invalidez que figuraba reconocido en el auto judicial. Por ello, entendía el Defensor del Pueblo que si el reclamante no estaba de acuerdo con la calificación de afectado que recibió, debía haber recurrido en el momento procesal oportuno. De ahí que se indicara al interesado la conveniencia de consultar con un abogado para que le informase sobre las vías existentes para la defensa de sus derechos e intereses.

PROCURADOR DEL COMÚN

En el expediente **Q/1107/05** el reclamante aludía al funcionamiento anormal de la Administración de justicia que se había producido, a su juicio, en la resolución dictada en un procedimiento en que él no era parte. En concreto, el interesado aludía a uno de los Fundamentos de la sentencia dictada en el que se hacía referencia expresa a su persona sin que hubiera sido, como ha quedado dicho, parte en el procedimiento en cuestión.

En este caso, además de aclarar al interesado la imposibilidad de que esta Institución revisara lo actuado por un tribunal, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo, indicando esta Institución al reclamante la posibilidad que tenía de poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial los hechos relatados en su escrito de queja para su análisis o valoración en el ámbito disciplinario.

En el expediente **Q/1248/05** el reclamante aludía al funcionamiento, a su juicio, anormal o incorrecto, de un Juzgado de Menores, de su equipo técnico y de la Fiscalía correspondiente. En concreto, el reclamante mostraba su disconformidad con el hecho de que el citado equipo técnico, en el curso de un proceso en trámite ante el Juzgado de Menores, se pusiera en contacto telefónicamente con su hijo, estando éste sólo en su domicilio. Según el reclamante el menor se sintió presionado por esa llamada y entendió que si perdonaba a los denunciados dejaría de tener problemas.

Además, y como consecuencia de nuevos hechos ocurridos, se solicitó una medida de alejamiento que no fue contestada.

La reclamación fue remitida al Defensor del Pueblo, iniciando dicha Institución las actuaciones oportunas ante la Fiscalía General del Estado.

Por último, en los expedientes **Q/470/05** y **Q/1857/05** los reclamantes aludían a la falta de ejecución o cumplimiento de sentencias firmes dictadas, respectivamente, en los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y civil.

En ambos casos las reclamaciones fueron remitidas al Defensor del Pueblo, sin que en el primero de los supuestos mencionados se solicitase, por parte de esta Procuraduría, información a la corporación local afectada, al constatare la presentación de un escrito en la sala sentenciadora tendente a lograr la ejecución de la resolución dictada, petición o solicitud que, lógicamente, debía resolver dicha Sala adoptando, en su caso, las medidas pertinentes.

En el segundo expediente citado (Q/1857/05) la reclamación presentada afectaba también a un abogado y al colegio de abogados respectivo, razón por la que se aclaró al interesado la imposibilidad de supervisar lo actuado en ambos supuestos dado que no existía actuación alguna atribuible a una Administración autonómica o local de Castilla y León en los términos concretados en el art. 1 de la Ley 2/94 reguladora de esta Procuraduría.

Finalmente, debe hacerse referencia al expediente registrado con el número **Q/1765/05** en el que el reclamante aludía a la irregularidad producida al tomar y remitir muestras al Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses tras la práctica de la autopsia a un familiar suyo y todo ello con la finalidad de determinar la causa de la muerte.

Según el informe del Instituto citado, el encéfalo se encontraba deformado habiendo tomado la forma del envase, por lo que no era posible comprobar el origen de la hemorragia subaracnoidea, y no había podido ser estudiado debido a los artefactos de fijación y al tipo de envase en el que se había remitido.

Dicho expediente fue remitido al Defensor del Pueblo sin que a la fecha de cierre de este informe se conozca el resultado de la tramitación desarrollada en esta Institución.

1.3. Quejas relativas a la actuación de abogados y sus órganos corporativos

En el proceso español, con algunas excepciones, los litigantes deben estar defendidos por letrado al que incumbe la dirección de la parte y la adopción de decisiones relativas a la formulación de los escritos de demanda o contestación, -de los que deriva la definitiva delimitación de los términos del debate procesal- y la proposición de la prueba que se estime pertinente para acreditar los hechos en los que se funda el derecho o la pretensión ejercitada. Por lo tanto, la labor desarrollada por los abogados, en defensa de los intereses de sus clientes es fundamental.

Ahora bien, dicha labor motiva una gran desconfianza en el ciudadano, tanto en cuanto a la forma de actuar como en relación con la cuantía de los honorarios que deben satisfacerse, de ahí que, al igual que en años anteriores hayan sido varias las reclamaciones recibidas por esta Procuraduría en relación con dichos profesionales o con su actuación.

Entre las reclamaciones recibidas en relación con la actuación de los abogados cabe destacar las siguientes:

El expediente **Q/581/05** en el que el reclamante consideraba que no había sido correctamente defendido por su abogado y entendía además que la minuta de honorarios que le fue remitida era excesiva.

Esta Procuraduría, una vez analizado el contenido de dicha queja, rechazó su admisión a trámite, aclarando al interesado la falta de competencias de la Institución para supervisar lo actuado por un abogado, dada la naturaleza jurídico-privada de la relación que le une con sus clientes, relación en la que, por ello mismo, no interviene ninguna administración sujeta a las facultades de supervisión de esta Procuraduría en los términos concretados en el art. 1 de la Ley 2/94.

PROCURADOR DEL COMÚN

Además, dado que el interesado afirmaba sentirse estafado por la actuación de su abogado, se consideró oportuno indicarle que los abogados en el ejercicio de su profesión pueden incurrir en responsabilidad por los actos y omisiones realizados y de los que, en su caso, derive algún daño para sus clientes. Ahora bien, de igual forma se indicó al reclamante que no le correspondía a esta Institución exigir dicha responsabilidad o pronunciarse sobre su existencia, debiendo ser, en cada caso, el afectado el que, si así lo considera oportuno, deduzca las acciones pertinentes en relación con dicho extremo, de resultar legalmente procedente, aspecto sobre el que tampoco debía pronunciarse esta Institución.

De igual forma fue rechazada la admisión a trámite de la queja registrada con el número de referencia **Q/1732/05** en la que el reclamante mostraba su disconformidad con la minuta de honorarios del abogado que le había defendido en un proceso civil.

Al margen de las reclamaciones recibidas en esta Procuraduría en relación con la actuación de abogados y procuradores, en muchas ocasiones el ciudadano descontento con la actuación de dichos profesionales, plantea su reclamación ante los Colegios de abogados o procuradores respectivos.

Pues bien, planteada su reclamación ante dichos órganos colegiales no es infrecuente que finalmente acudan a esta Institución mostrando su disconformidad con lo actuado por aquéllos.

Así ocurrió en el expediente **Q/1857/05** ya mencionado en este informe, en el que el reclamante extendía su queja a lo actuado por un Colegio de Abogados con sede en esta Comunidad Autónoma. En efecto, según la reclamación recibida en esta Institución, ante lo que el afectado consideraba un defectuoso asesoramiento de su abogado, dirigió su queja al Colegio de abogados respectivo, mostrando disconformidad con la respuesta dada por dicho colegio a su reclamación.

En concreto, el Colegio, tras la reclamación recibida, había comunicado al interesado que por acuerdo de la Junta de Gobierno de octubre de 2005, se había archivado el expediente al no apreciarse la existencia de infracción deontológica alguna.

Esta Procuraduría, y así se ha indicado en párrafos precedentes, remitió la queja recibida al Defensor del Pueblo dada su falta de competencia para controlar o modificar lo actuado por el Colegio citado.

Por último, bajo este epígrafe se considera oportuno hacer referencia al expediente registrado con el número de referencia **Q/870/05** en el que se refleja la colaboración de los Colegios de abogados con esta Institución. En efecto, en ese expediente más que una queja se formulaba una solicitud de ayuda y auxilio en relación con una Asociación que deseaba contar

PROCURADOR DEL COMÚN

con la colaboración voluntaria, al menos en un principio, de algún abogado que le prestase asesoramiento.

En concreto, se solicitaba la ayuda de esta Procuraduría para contactar con el Colegio de abogados en cuestión con la finalidad de recabar información al respecto. Accediendo a lo interesado, esta Institución se dirigió a dicha organización colegial, organización que, finalmente, comunicó los datos de dos de sus colegiados interesados en colaborar con la asociación a la que se aludía en la reclamación.

1.4. Justicia gratuita

La falta de recursos económicos para afrontar los gastos derivados de un proceso no puede convertirse en un obstáculo insalvable que impida el acceso de los ciudadanos a los tribunales en defensa de derechos e intereses legítimos (art. 24 CE).

De ahí que el art. 119 de la Constitución establezca que “la justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

La norma que concreta los supuestos a los que remite el citado art. 119 es la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, desarrollada por el RD 2103/1996, de 20 de diciembre, por el que se aprueba su reglamento.

Al amparo de dicha norma podrá solicitarse y obtenerse el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente, de reunirse los requisitos legalmente previstos, siendo órganos competentes para resolver sobre este tipo de peticiones las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. De resultar desestimada la solicitud formulada, la resolución dictada puede impugnarse, dentro del plazo legalmente establecido, ante el Secretario de la Comisión de Asistencia Gratuita, correspondiendo la resolución de dicha impugnación a los órganos judiciales en los términos que concreta la Ley 1/96 ya citada, sin que contra esta última resolución quepa recurso alguno.

Las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, en Comunidades como la de Castilla y León en las que no se han transferido competencias en materia de Justicia, dependen de la Administración General del Estado. Precisamente por ello, sus resoluciones no son controlables por esta Procuraduría, razón por la que las reclamaciones recibidas a lo largo del año 2005 en relación con este derecho han sido remitidas, generalmente, al Defensor del Pueblo.

Así ha ocurrido en los expedientes **Q/192/05**, **Q/1004/05** y **Q/1253/05**.

En el primero de dichos expedientes (Q/192/05), al reclamante se le había denegado el nombramiento de un abogado de oficio por parte del colegio de abogados respectivo. En este

PROCURADOR DEL COMÚN

caso el Defensor del Pueblo, tras informar al reclamante de los recursos que cabían contra dicha denegación, archivó el expediente.

De igual forma, en el expediente **Q/1004/05**, el Defensor del Pueblo rechazó la existencia de irregularidad alguna e informó al reclamante de la posibilidad de impugnar la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita por la que se le denegó el reconocimiento del derecho a litigar gratuitamente, denegación basada en razones económicas al superar los recursos o ingresos del solicitante los límites previstos en el art. 3 de la Ley 1/96 ya citada.

Y, en fin, en el expediente **Q/1253/05** el Defensor del Pueblo rechazó su intervención al no apreciar irregularidad alguna.

En este caso, el reclamante indicaba que solicitada asistencia jurídica gratuita, le fue reconocida por el colegio de abogados correspondiente. Sin embargo, pasado un mes, en una nueva comunicación se le deniega ese derecho por razones de índole económica (superar los límites legalmente establecidos). El reclamante no entendía esta forma de proceder dado que durante el indicado plazo de un mes no se había producido alteración o variación alguna en sus ingresos.

Evidentemente, en este caso el reclamante confundía la designación provisional de abogado y de procurador a la que alude el art. 15 de la Ley 1/96 con la resolución definitiva que debía adoptar la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Dicha resolución, pese a la existencia de designaciones provisionales, puede desestimar finalmente la pretensión deducida, lo que obliga al peticionario, en su caso, a abonar los honorarios y derechos económicos ocasionados por la intervención de los profesionales designados con carácter provisional (art. 18 de la Ley 1/96).

El Defensor del Pueblo, una vez examinado el asunto planteado, no observó una actuación del colegio de Abogados que supusiera una infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que impidiera o menoscabase el ejercicio de un derecho o legitimase su intervención. Además, aclaró al interesado que la mera disconformidad o desacuerdo con una resolución colegial, o con los criterios de organización y funcionamiento de los servicios públicos, no podía, por sí sola, motivar la intervención de dicha Institución.

1.5. Solicitudes de asesoramiento

Como se ha destacado en informes anteriores, con frecuencia los ciudadanos solicitan de esta Procuraduría el desarrollo de una auténtica labor de asesoramiento en derecho, en muchos casos en asuntos enteramente privados, e incluso cuando, estando en trámite un

PROCURADOR DEL COMÚN

proceso en el que son partes, en el mismo se hayan convenientemente defendidos por un abogado.

Dado que la función del Procurador del Común, como comisionado de las Cortes Regionales, es la supervisión o control de lo actuado por la Administración autonómica o local de Castilla y León, en los términos concretados en el art. 1 de su Ley reguladora, esta clase de peticiones son rechazadas, pues de lo contrario se estaría invadiendo un ámbito de competencias ajeno al encomendado a esta Procuraduría y propio de otros profesionales.

Así ocurría en el expediente **Q/169/05** en el que el reclamante se dirigió a esta Institución con la finalidad de recibir asesoramiento sobre la posibilidad de reclamar una herencia.

De igual forma, en el expediente **Q/423/05** el interesado consultaba a esta Procuraduría sobre la legalidad de los derechos y de la provisión de fondos que le reclamaba un Procurador en relación, al parecer, con un recurso pendiente ante el Tribunal Supremo.

En ambos casos, se rechazó la admisión a trámite de las quejas, aclarando a los reclamantes que esta Institución no podía desarrollar una labor de asesoramiento en derecho, función que compete a los abogados en ejercicio.

De hecho, la única labor de asesoramiento desarrollada por esta Institución se limita a aclarar a los interesados aspectos formales relativos a la presentación de las quejas, y, en su caso, la derivación hacia otros recursos más adecuados a la problemática reflejada.

En ningún caso, se extiende esa labor o ayuda al ciudadano a resolver consultas precisadas de un asesoramiento técnico y/o jurídico más específico y que no encierran reclamaciones contra o frente a la actuación de una administración sujeta a las facultades de supervisión de esta Procuraduría.

Las consideraciones expuestas fueron comunicadas a los reclamantes en los expedientes arriba citados.

Además, también se les apuntó la posibilidad que tenían de consultar con un abogado las cuestiones que habían planteado ante esta Institución, (con probabilidad, en el segundo de los expedientes el reclamante podría plantear su consulta al abogado que, sin duda, le estaba defendiendo en su recurso ante el Tribunal Supremo).

1.6. Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo

Dada la carencia de competencias de esta Procuraduría en relación con el área de justicia e interior, lógicamente muchas de las reclamaciones recibidas en este ámbito son remitidas al Defensor del Pueblo y así ha quedado reflejado en otros epígrafes. Ahora bien, al

igual que en años anteriores, se considera oportuno destacar separadamente algunos expedientes remitidos a dicha defensoría en ámbitos como el penitenciario, o relacionados con la actuación de los registros civil y de la propiedad.

1.6.1. Quejas relativas a internos en centros penitenciarios

En este ámbito las reclamaciones recibidas son remitidas en su integridad al Defensor del Pueblo, ante la falta de competencias de esta Procuraduría. Además, teniendo en cuenta la materia sobre la que versan este tipo de reclamaciones y el derecho que puede estar implicado en las mismas (la libertad), esa remisión debe efectuarse con rapidez con la finalidad de que en el menor tiempo posible la reclamación presentada pueda ser abordada por el órgano competente (apreciación que ya se ha plasmado en anteriores informes de esta Institución).

Así, en el expediente **Q/1704/05** el reclamante aludía a la situación de un familiar interno en un centro penitenciario y en relación con el que solicitaba su traslado a un centro psiquiátrico cerrado, dado que dicho interno padecía una enfermedad mental y había manifestado en varias ocasiones su intención o deseo de suicidarse. Según la queja recibida, el centro penitenciario en el que estaba interno no era el adecuado para que recibiese el tratamiento pertinente.

El Defensor del Pueblo comunicó al interesado, en relación con la solicitud de traslado, que el órgano jurisdiccional que conocía del procedimiento penal seguido en contra del interno era el que debía decidir sobre dicho extremo. Ello no obstante, dicha Institución si admitió a trámite la reclamación recibida desde esta Procuraduría en relación con el tratamiento del interno en prisión.

En el expediente **Q/1739/05** un interno en un centro penitenciario radicado en esta Comunidad Autónoma solicitaba la intervención de esta Procuraduría para conseguir su traslado a un centro penitenciario de la Comunidad Autónoma de Canarias en la que se encontraba su familia. Al igual que en el caso anterior la reclamación se remitió al Defensor del Pueblo sin que a la fecha de cierre de este informe se conozcan las actuaciones que dicha Defensoría haya podido desarrollar.

1.6.2. Problemas relacionados con los Registros Civil y de la Propiedad

En el expediente **Q/949/05**, el reclamante aludía a su disconformidad con la actuación profesional de un Registrador de la Propiedad de la provincia de Soria, contraria a la inscripción de una finca.

El expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, quien, entre otros extremos, informó al reclamante de los posibles cauces a seguir ante la discrepancia que manifestaba con

PROCURADOR DEL COMÚN

la actuación del Registrador e indicándole, finalmente, la posibilidad de consultar con un abogado de su elección o designado de oficio sobre la cuestión planteada en la queja arriba aludida.

De igual forma se remitió al Defensor del Pueblo el expediente **Q/1820/05** en el que el reclamante se quejaba de la posible pérdida de la documentación relativa a un expediente de cambio de nombre tramitado en un Registro Civil con sede en el territorio de esta Comunidad. La reclamación recibida fue admitida a trámite por el Defensor del Pueblo sin que, por el momento, se conozca el resultado de la tramitación iniciada por dicha Defensoría.

Así mismo, a la fecha de cierre de este informe se encuentra en tramitación en el Defensor del Pueblo el expediente **Q/1247/05** remitido por esta Procuraduría y en el que el reclamante planteaba un problema relativo al Registro Civil, al considerar inadecuada la actuación del Encargado de dicho Registro ante su petición de cambio o corrección del nombre de uno de sus progenitores.

1.6.3. Expedientes relacionados con el problema de la violencia doméstica

La violencia doméstica constituye una auténtica lacra en cuya erradicación debe implicarse la sociedad en su conjunto. Los problemas que genera llevan aparejados consigo aspectos judiciales y administrativos. Dado que en esta área se abordan los temas relativos a justicia e interior únicamente se van a reflejar algunos expedientes que guardan relación con el problema apuntado, problema que ha movido al legislador español a adoptar modificaciones normativas tendentes a proteger a las víctimas de esta clase de violencia y a potenciar la superación de sus consecuencias mediante medidas de apoyo adecuadas.

Ahora bien, en ocasiones las medidas adoptadas por el legislador no son comprendidas o compartidas por los ciudadanos afectados. Así, en el expediente **Q/1630/05**, remitido por esta Procuraduría al Defensor del Pueblo, el reclamante se quejaba de que tras presentar una denuncia contra su pareja por amenazas y malos tratos, se celebró el correspondiente juicio rápido y, finalmente, se había dictado sentencia condenatoria contra el denunciado como autor de un delito de malos tratos en el ámbito familiar a una pena privativa de libertad, inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, privación del derecho a la tenencia y porte de armas y prohibición, durante el tiempo señalado en la resolución judicial, de aproximación del condenado al reclamante.

El propio denunciante consideraba excesivas las consecuencias de la denuncia formulada por él y de la sentencia arriba aludida, por lo que dirigió un escrito al Juzgado de lo Penal que había dictado la sentencia condenatoria confiriendo su perdón expreso al condenado, con el fin de dejar sin efecto las penas impuestas, y, al parecer, no había recibido respuesta

PROCURADOR DEL COMÚN

alguna del Juzgado. Notificada la ejecución de la sentencia, el reclamante se dirigió por escrito al Ministerio de Justicia, solicitando la revisión de la sentencia y el indulto del condenado. El Ministerio de Justicia le respondió indicándole que no podía hacer nada en relación con las peticiones formuladas. De igual forma, el reclamante dirigió un escrito al Ministerio Fiscal solicitando o insistiendo en la retirada de la orden de alejamiento.

En resumen, el reclamante concretaba el objeto de su queja en los siguientes extremos:

1.- Una actuación precipitada y rígida de la Administración de justicia en el caso analizado, que en menos de 24 horas había decidido, sin posibilidad de recurso, lo que debía ser su vida durante 16 meses. Según el reclamante y denunciante no existían pruebas de ningún tipo, ni antecedentes ni lesiones o perjuicios morales, tampoco había una reiterada conducta agresiva, y sí únicamente un único episodio doméstico subido de tono que, en lugar de arreglar razonablemente, y con la precipitación generada por un momento de tensión, hizo que, cometiendo un grave error (en palabras del reclamante) acudiera a la Guardia Civil.

En definitiva, el reclamante y denunciante en el caso analizado, consideraba, y así lo manifestaba en el escrito recibido en esta Institución, que la finalidad de protección inmediata de los juicios rápidos había quedado, en el caso concreto, desvirtuada. Es más, en su escrito el interesado consideraba que el sistema de juicios rápidos podía conducir a errores, razón por la que, según su criterio, se veía obligado a actuar, ante un sistema de juicios en el que no hay propiamente instrucción, ni una averiguación de los hechos y es suficiente con que dos personas enfrentadas manifiesten que se han producido una serie de acontecimientos. En concreto, el reclamante consideraba, y así lo expuso en su queja, que cuando esos hechos o acontecimientos afectan al mundo de las pasiones humanas, la justicia debería ser más cauta.

2.- En segundo lugar, el reclamante consideraba que se había producido una falta de respuesta por parte de la Administración de Justicia ante el ejercicio por su parte del derecho constitucionalmente reconocido de petición, al no haber recibido respuesta alguna del Juzgado de lo Penal al que se dirigió (igualmente presumía que esa falta de respuesta se produciría en relación con el escrito que dirigió al Ministerio Fiscal).

3.- Y, finalmente, consideraba el reclamante que se había producido una conculcación de sus derechos fundamentales al no hacerse caso a su petición de retirada de una orden de alejamiento dictada para la protección de su persona, protección que reiteradamente había manifestado a la Administración de justicia que no necesitaba y tampoco deseaba. Con dicha orden de protección se conculcaban, a su juicio, sus derechos de libertad de residencia y circulación.

PROCURADOR DEL COMÚN

La reclamación expuesta fue remitida al Defensor del Pueblo, aclarando al interesado que esta Institución no podía revisar lo resuelto por los Tribunales de Justicia y que ni éstos ni el Ministerio Fiscal forman parte de la Administración autonómica o local de Castilla y León, por lo que su falta de respuesta no podía ser investigada por esta Institución. Esa misma circunstancia concurría, y así se aclaró al interesado, en relación con la respuesta remitida al reclamante por el Ministerio de Justicia.

Pese a lo anterior, y aunque era evidente la imposibilidad de modificar lo resuelto por el Juzgado, como ya se ha indicado, se decidió enviar el expediente al Defensor del Pueblo por si hubiera alguna posibilidad de actuación.

De igual forma, cabe citar aquí el expediente **Q/1315/05** en el que el reclamante, además de aludir a los problemas que podían surgir de una mala interpretación de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, hacía una referencia a la posibilidad de que algunas órdenes de alejamiento se dictasen por la presión social de ciertos sectores. Junto con el escrito presentado, el reclamante aportaba un artículo de un periódico en el que se indicaba que profesionales de la justicia denunciaban abusos y motivos espúreos en muchas órdenes de protección a mujeres, y se recogía la posibilidad apuntada por una asociación al considerar, igualmente, que las órdenes de alejamiento podían ser utilizadas como armas arrojadizas (por ejemplo, para interrumpir la estancia de los hijos con el otro progenitor).

A pesar de que el problema reflejado en la reclamación arriba indicada, de ser cierto, era grave, era también evidente que esta Institución no podía intervenir en las cuestiones apuntadas, razón por la que la reclamación se remitió al Defensor del Pueblo, quien aclaró a los reclamantes la conveniencia de dar un margen de tiempo para la aplicación de la Ley 15/2005, y evaluar posteriormente, desde una perspectiva objetiva, si se había producido o no una mala aplicación de la norma. Además, les informó de la actuación desarrollada por esa Defensoría en relación con la mediación familiar y los puntos de encuentro.

Y, en fin, en el expediente **Q/1605/05**, remitido igualmente al Defensor del Pueblo y en trámite en dicha Defensoría, una asociación se dirigió a esta Procuraduría solicitando la realización de todas las diligencias precisas para dotar a Valladolid de un Juzgado de Violencia sobre la Mujer.

En el escrito remitido se indicaba que Valladolid, capital de la Comunidad Autónoma y con el mayor número de casos de violencia de género de la Comunidad, no tenía un juzgado específico, asumiendo esta materia, desde el día 29 de junio de 2005, uno de los juzgados de instrucción ya existentes. Además, en la reclamación recibida se indicaba que no se entendían las razones por las que en toda la Comunidad sólo se había creado un Juzgado de Violencia

PROCURADOR DEL COMÚN

sobre la Mujer en León (afirmación totalmente errónea dado que en León no se creó ni se ha creado un Juzgado específico, asumiendo dichas funciones un Juzgado de Instrucción, al igual que había ocurrido en Valladolid).

Los reclamantes justificaban su petición, en síntesis, en los siguientes extremos:

1º) Aumento del número de casos: aumento que se produce todos los años, por lo que resulta evidente que el problema no es pasajero, exigiendo nuevos medios dado que el incremento del número de casos convierte en insuficientes y escasos los existentes.

2º) Especialización: según los reclamantes la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y la puesta en práctica de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer requiere una especialización por parte del Juzgado, Jueces y personal adscrito al mismo, ya que la situación de violencia de género conlleva una actuación rápida y un conocimiento de aspectos civiles y penales que, según la reclamación, se encuentran al margen de cualquier otra materia. La situación en Valladolid, según la reclamación, se alejaba claramente de las exigencias expuestas.

3º) Protección y dignidad de la víctima: según la queja otro motivo que avalaba la creación del órgano que se reclamaba era evitar un mayor perjuicio a la víctima, puesto que ésta se encuentra con retrasos indebidos y cara a cara con su agresor en los pasillos del Juzgado, sufriendo una doble victimización, ya que existe imposibilidad de ser atendida por el Juzgado no específico que tiene que hacerse cargo de otros asuntos ajenos al de violencia de género. Según la reclamación dicho caos genera en la víctima un agravamiento de su situación psicológica ya que no se siente protegida, teniendo que compartir con su verdugo la espera y no sabiendo cuando se va a resolver su situación civil que se supone que es de urgencia.

En realidad, a juicio de esta Procuraduría, debería crearse un Juzgado de Violencia sobre la Mujer en cada capital de provincia o al menos en aquellas en las que el volumen de asuntos así lo justifique.

1.7. Traslado de actuaciones a otros órganos

Los ciudadanos en Castilla y León siguen dirigiéndose a esta Procuraduría en relación con asuntos que no entran dentro de su ámbito de competencias y en los que ni siquiera existe una actuación imputable o atribuible a una Administración pública.

En tales casos, no existe posibilidad alguna de actuación por parte de esta Institución, pues a la misma no le corresponde intervenir o mediar en problemas privados ni, desde luego, investigar, enjuiciar o corregir el comportamiento observado por particulares (tampoco incumbe dicha misión al Defensor del Pueblo).

PROCURADOR DEL COMÚN

Además, en ocasiones los ciudadanos se dirigen al Procurador del Común solicitando su ayuda para hacer llegar a otros organismos sus problemas, propuestas y peticiones (en concreto en el ámbito de justicia puede mencionarse el expediente **Q/633/05** sobre el que se volverá después).

En relación con las cuestiones estrictamente privadas, con cierta frecuencia se reciben quejas en las que los reclamantes plantean los problemas que tienen con sus vecinos u otros particulares.

En muchos de esos casos, los comportamientos descritos por los reclamantes e imputados a otros ciudadanos, de ser ciertos, podrían ser constitutivos de alguna infracción penal (delito o falta).

Así ocurría en el expediente **Q/1310/05**, en el que el reclamante aludía a los insultos, desprecios, etc. sufridos por unos parientes suyos de avanzada edad. El comportamiento denunciado era observado, según la reclamación recibida, por vecinos del pueblo en el que habitaban los agredidos.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos expuestos, era evidente la falta de competencias de esta Procuraduría para intervenir en el problema planteado en la reclamación citada. Ello no obstante, desde esta Institución se decidió trasladar los hechos relatados a la Subdelegación del Gobierno a los efectos legalmente procedentes y por si resultase conveniente la adopción de alguna medida tendente a garantizar la seguridad de los vecinos afectados.

En respuesta a la comunicación realizada desde esta Procuraduría, la Subdelegación remitió un informe elaborado por la Comandancia de la Guardia Civil del que, en síntesis, resultaba que, al parecer, la situación de las personas a las que se aludía en la reclamación recibida podía considerarse normal, desprendiéndose del citado informe que los hechos podían enmarcarse en problemas de convivencia típicos del ámbito rural. En todo caso, según ese mismo informe, se había indicado a las personas directamente afectadas por los hechos o comportamientos relatados por el reclamante, tanto de la posibilidad que tenían de denunciar alguna actuación que considerasen injusta por parte del Ayuntamiento o de algún particular, como de los cauces legales existentes para ello.

Esta Procuraduría procedió al archivo del expediente, tras comprobar, con las aclaraciones remitidas por el reclamante en respuesta a las peticiones de información que se le solicitaron, que gran parte de los hechos se habían denunciado ante un Juzgado y que, por otro lado, los insultos, desprecios y acosos sufridos por sus familiares al parecer habían disminuido.

Ejemplo de expedientes en los que lo que se solicita por los reclamantes, desde el principio, es la remisión de sus reclamaciones a otros órganos ajenos al ámbito de esta

PROCURADOR DEL COMÚN

Procuraduría, lo constituye el registrado con el número **Q/633/05** ya mencionado, en el que el interesado solicitaba, únicamente, el traslado de su escrito (en el que se aludía, entre otros extremos, al comportamiento de algunos abogados) al Consejo General del Poder Judicial para que ejerciera sus funciones inspectoras en relación con los hechos que exponía en dicho escrito.

En el expediente **Q/195/05** el reclamante, incapacitado judicialmente, manifestaba su deseo de ingresar en una residencia como interno (plaza concertada), y de alguna forma solicitaba ayuda para lograrlo, porque, según su reclamación, su representante legal no quería.

Esta Procuraduría dio traslado de la petición formulada a la Fiscalía correspondiente a los efectos oportunos y por si procediera promover alguna actuación judicial en relación con la solicitud contenida en la queja recibida en esta Institución.

Ese traslado se acordó, sin ignorar que, tratándose de incapacitados, incumbe a su representante legal la adopción de decisiones o la formulación de solicitudes de ingreso en un centro, pero teniendo en cuenta el contenido del art. 10.2.a) de la Ley 2/94, según el cual pueden solicitar la actuación o intervención del Procurador del Común en relación con la queja que se formule, entre otras, las personas físicas que manifiesten un interés legítimo, y sin que sea impedimento para ello, según ese mismo precepto, la minoría de edad o la incapacidad legal del sujeto.

Efectuado dicho traslado, y tras aclarar al interesado que en la reclamación presentada no se apreciaba actuación alguna de la Administración pública sujeta a las facultades de supervisión de esta Institución, se procedió al archivo del expediente.

Por último, esta Procuraduría dio traslado a la Fiscalía correspondiente de los hechos relatados en el expediente **Q/322/05**. En dicho expediente se aludía a la existencia, en el mercado, de un vídeo-juego en el que los jugadores obtenían puntos por matar a negros, consumir droga, ir con prostitutas o maltratar a las embarazadas. Por ello, el reclamante solicitaba, entre otros extremos, la retirada de dicho juego del mercado.

El traslado a la Fiscalía se realizó teniendo en cuenta los hechos relatados y la posibilidad de que el juego en cuestión pudiera ser manejado por menores de edad para los que, por su contenido, podría ser gravemente perjudicial y por si dichos hechos pudieran ser constitutivos de alguna infracción penal (sin perjuicio de que, además, de tener acceso a los mismos menores de edad, pudiera estar cometiéndose una infracción de carácter administrativo, al poder encajar en el supuesto previsto en el art. 141. s) de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección de la infancia en Castilla y León).

La Fiscalía, tras comprobar que el juego en cuestión se comercializaba en la Comunidad de Madrid, trasladó los hechos a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia en

PROCURADOR DEL COMÚN

dicha Comunidad. Constatado dicho extremo, y tras informar al reclamante, se procedió al archivo del expediente citado.

1.8. Relaciones del Procurador del Común con el Ministerio Fiscal

Al igual que en años anteriores, esta Institución, dando cumplimiento a lo señalado en el art. 18.3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, ha comunicado a la Fiscalía correspondiente los hechos que, a su juicio y tras la tramitación desarrollada, pueden ser constitutivos de un delito.

En efecto, el artículo citado obliga al Procurador del Común, si descubre irregularidades en el funcionamiento de la Administración, a ponerlo en conocimiento del Órgano competente o a hacérselo saber al Ministerio Fiscal. Lógicamente, el traslado a la Fiscalía únicamente se produce cuando existen, a juicio de esta Institución, indicios de la comisión de un posible delito, y con dicho traslado se cumple además con la obligación que deriva del art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de acuerdo con el cual los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público, estarán obligados a denunciarlo de manera inmediata.

En concreto, y en relación con la comunicación de hechos al Ministerio Fiscal en cumplimiento de lo establecido en el citado art. 18.3, cabe citar, entre otros, los expedientes **Q/598/04** y **Q/1137/04**.

En el expediente **Q/598/04** se aludía a las molestias sufridas por el reclamante como consecuencia de los ruidos que ocasionaba un establecimiento destinado a bar sito en las proximidades de su domicilio, molestias que, según la queja recibida, se venían produciendo desde hacía aproximadamente unos diez años y estaban repercutiendo negativamente en su salud.

En dicho expediente, tras las investigaciones realizadas por esta Institución, se trasladaron los hechos constatados a la Fiscalía correspondiente por si los mismos pudieran ser constitutivos de un delito de prevaricación y un delito contra el medio ambiente, dado que según lo constatado por esta Procuraduría, y sin perjuicio de otros datos no conocidos por la misma, se había concedido una licencia de actividad manifiestamente ilegal.

Ciertamente, como afirma la Jurisprudencia, la simple ilegalidad o contradicción con el derecho de una resolución o un acto administrativo por sí sola no tiene por qué encontrar adecuada tipificación en el Código Penal (arts. 404, 329, etc.). Sin embargo, en el caso analizado la ilegalidad parecía evidente y manifiesta, y pese a la misma y a la aparente carencia de licencia de apertura, el establecimiento, al parecer, continuaba en funcionamiento causando molestias por ruidos a los vecinos (al menos al que se había dirigido a esta Procuraduría), molestias que afectaban o podían afectar a la salud de las personas (insomnio, etc.).

PROCURADOR DEL COMÚN

Además, parecía que podía apreciarse en el caso analizado por esta Procuraduría una conducta omisiva o pasiva en la actuación municipal que, ante las quejas presentadas (al menos por el reclamante) y ante algunas mediciones de los niveles sonoros transmitidos a una de las viviendas colindantes, no parecía haber tramitado ningún procedimiento sancionador. Por otro lado, conociendo la falta de licencia de apertura del local en cuestión, no le constaba a esta Institución el desarrollo o ejercicio de las competencias que incumbían a la autoridad (art. 35 de la Ley 5/93 y 80 de la Ley 1172003, de prevención ambiental actualmente en vigor), razón por la que esta Procuraduría consideraba que acaso era posible encuadrar o tipificar los hechos analizados en el art. 325 del vigente Código Penal, es decir, un delito contra el medio ambiente. Debe tenerse en cuenta, en relación con este extremo, que la inspección o vigilancia de las actividades clasificadas corresponde al Ayuntamiento en cuyo territorio estén ubicadas (art. 20 de la Ley 5/93).

Pues bien, en relación con este mismo extremo, el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de mayo de 2003, sostuvo, que “Cualquiera que sea el criterio y la técnica de tutela penal elegida en materia medio-ambiental (delitos de riesgo o peligro abstracto o concreto), la responsabilidad cabe extenderla, no sólo a los causantes o titulares de la fuente de contaminación, sino a los administradores públicos, a los que se debe exigir un escrupuloso cumplimiento de sus responsabilidades, aún reconociendo, que es necesario dejar en sus manos, una cierta discrecionalidad técnica, para conjugar las políticas de desarrollo sostenible, con la promoción de fuentes de creación de riqueza y desarrollo. Como se ha dicho por la doctrina, debemos resignarnos a un derecho penal intervencionista y preventivo, impuesto por las modernas sociedades de riesgo, que encuentra, en la materia ambiental, un campo que debe ser tutelado no sólo en función de los intereses nacionales, sino también supracionales”.

Además, el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 Sep. 2003, rec. 2863/2002, analizó la posibilidad de que al margen de un delito de prevaricación pudiera existir, en concurso ideal heterogéneo, un delito contra el medio ambiente, al afectar la conducta a dos bienes jurídicos protegidos.

Todo ello, como se ha indicado, motivó el traslado de los hechos a la Fiscalía al amparo de lo establecido en el citado art. 18.3 de la Ley reguladora de esta Institución, por si de lo expuesto por esta Procuraduría (con apoyo en los datos obrantes en nuestros archivos y sin perjuicio de cualesquiera otros que pudieran desvirtuar alguno de los extremos examinados o de otros criterios de valoración) pudiera derivarse la existencia de alguna infracción penal y, resultare por ello procedente su investigación.

De igual forma, y tras la tramitación de la reclamación registrada con el número **Q/1137/04**, y una vez formuladas las correspondientes resoluciones, se decidió, al amparo del

PROCURADOR DEL COMÚN

citado art. 18.3 de la Ley 2/94, comunicar a la Fiscalía correspondiente los hechos derivados de la investigación desarrollada por esta Institución en relación con la posible comisión de una infracción penal en la ampliación de un coto de caza.

Para ello se tuvo en cuenta que según el art. 20 del Reglamento de la Ley de Caza, cuando el titular de un coto de caza pretenda ampliar el mismo mediante la agregación de terrenos colindantes, debe presentar la correspondiente solicitud ante el Servicio Territorial, siendo preciso en este supuesto acreditar mediante una declaración responsable, en el caso de tratarse de una persona física, o mediante certificación en el caso de persona jurídica, conforme a modelo oficial, su derecho al disfrute cinegético en la totalidad de la superficie que se pretende agregar al acotado.

Pese a lo anterior, en el expediente analizado por esta Institución no constaba la cesión a la entidad titular del coto de los derechos cinegéticos correspondientes a determinada finca por parte de su propietario (la titularidad del coto correspondía a una Junta Vecinal). Pese a ello, en el expediente se había dado por buena una certificación presentada por el Alcalde Pedáneo de la localidad (certificación en la que no figuraba la firma del secretario o funcionario competente para certificar) en la que se afirmaba que la Junta Vecinal estaba en posesión de los derechos cinegéticos, entre otros, de un monte perteneciente a un tercero.

Por aplicación del art. 18.4 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV "De los terrenos" de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, la falsedad de la declaración o certificación (extremo cuya investigación no correspondía a esta institución) atribuyéndose indebidamente los derechos cinegéticos, dará lugar a la anulación del acotado, en el momento en que recaiga sentencia judicial firme en tal sentido, y sin perjuicio de las responsabilidades penales y administrativas que pudieran derivarse.

Pues bien, a juicio de esta Procuraduría, la confirmación del extremo relativo a una posible falsedad de la citada certificación correspondía a los órganos judiciales competentes para investigar y, en su caso, corregir ese hecho, de resultar cierto y ser encuadrable en algún tipo penal, lo que justificó el traslado de estas consideraciones a la Fiscalía.

Además, existen otras situaciones en las que esta Procuraduría traslada los hechos de que conoce al Ministerio Fiscal en relación con la situación por la que atraviesan determinados colectivos especialmente necesitados de protección, entre ellos los menores, mayores o enfermos mentales.

Así ocurrió en el expediente **Q/1386/05** en el que se aludía al ingreso de un anciano en una residencia de la tercera edad, ingreso que se había producido en contra de su voluntad.

PROCURADOR DEL COMÚN

El reclamante aludía a dicha situación e indicaba que la permanencia del anciano en dicho centro era perjudicial para su estado de salud.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Procuraduría, además de solicitar información sobre los hechos a la Gerencia de Servicios Sociales, trasladó los hechos a la Fiscalía por si procediera regularizar, en su caso, el internamiento mencionado, de resultar legalmente procedente.

En respuesta a las solicitudes de información de esta Institución se constató que el internamiento en cuestión se había producido con la correspondiente autorización judicial, y los facultativos que atendían al anciano debían informar al Juzgado cada seis meses de la necesidad de mantener o no tal medida. En consecuencia, y así se aclaró al reclamante, en el asunto sometido a la consideración de esta Institución, se había producido la intervención de un órgano judicial, lo que impedía continuar con la tramitación del citado expediente.

De igual forma, y en relación con la situación de personas aquejadas de algún tipo de enfermedad mental, cuando esta Procuraduría desconoce si las mismas están judicialmente incapacitadas y, en función de las circunstancias del caso, en cumplimiento de lo establecido en el art. 757 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, comunica los hechos conocidos a la Fiscalía correspondiente por si procediera iniciar algún expediente dirigido a la incapacitación judicial de las personas afectadas por la enfermedad, de tener limitadas o disminuidas sus facultades volitivas y cognoscitivas (expediente **Q/1425/05**) y, en ocasiones además, por si procediera adoptar alguna medida de protección, entre ellas la medida de internamiento (expediente **674/05**).

2. INTERIOR**2.1. Emigración**

En el Informe presentado por esta Institución en el año 2004, se hizo referencia al contenido de la actuación desarrollada en relación con la situación de los castellanos y leoneses residentes en Cuba. Aquella actuación no era sino una muestra de la preocupación que esta Procuraduría siente por la protección de los derechos económicos y sociales de todos aquellos castellanos y leoneses que residen en el exterior en la actualidad, o que, habiéndolo hecho durante un largo período de tiempo en el pasado, han retornado a nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, esta Procuraduría considera que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma deben asumir su responsabilidad en orden a procurar el bienestar de los emigrantes residentes en el exterior y a fomentar su retorno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 de la Constitución Española.

Por este motivo, se considera que, en un futuro proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se debe valorar la inclusión en el texto estatutario de un precepto referido a la situación de los emigrantes castellanos y leoneses en el exterior y a la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas dirigidas a procurar su bienestar económico y social. Así se puso de manifiesto a la Presidencia de la Junta de Castilla y León y a la de estas Cortes autonómicas, en una comunicación cuyo contenido se explica más detalladamente en la parte de este Informe dedicada a la Defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.

Al margen de la comunicación citada, las intervenciones llevadas a cabo por esta Procuraduría en el año 2005 en relación con la problemática referida a la situación de los emigrantes han tenido tanto un contenido general, aplicable a todos los ciudadanos o comunidades castellanas y leonesas en el exterior, como un contenido particular dirigido a dar respuesta a demandas singulares formuladas ante esta Institución.

Dentro del primer grupo de actuaciones, se enmarca la resolución adoptada tras la tramitación de los expedientes **Q/2010/04**, **Q/2011/04** y **Q/2014/04**.

En estas quejas sus autores manifestaban su disconformidad con algunos de los requisitos que se exigían para ser beneficiarios de los programas aïoranza, la inexistencia de ayudas dirigidas a realizar obras de acondicionamiento de los panteones de las casas regionales, y, en fin, la inexistencia, también, de ayudas varias para la adquisición de ropa, juguetes, material de oficina u otros bienes necesarios para el desarrollo de las actividades propias de aquéllas.

Admitidas las quejas citadas a trámite, esta Institución se dirigió a las nueve Diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma y a los Ayuntamientos de las capitales de provincia y del municipio de Villarino de los Aires -en este último caso considerando especialmente la existencia de una casa regional representativa de los emigrantes de ese municipio y de su zona (Club Villarino)-, con la finalidad de conocer las actuaciones que estaban siendo llevadas a cabo por las entidades locales citadas en favor de sus emigrantes en Cuba.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir, de un lado, que las acciones desarrolladas por algunas Diputaciones provinciales y Ayuntamientos en relación con sus antiguos vecinos, ahora residentes en el exterior, eran de carácter puntual y discrecional.

A lo anterior cabía añadir que las relaciones de la Administración autonómica con las casas regionales en el exterior se instrumentalizaban, fundamentalmente, a través de subvenciones directas otorgadas a aquéllas, cuya cuantía se fijaba considerando el número de socios, el grado de cumplimiento de las actividades desarrolladas en el año anterior y los

PROCURADOR DEL COMÚN

proyectos de actividades presentados. El contenido de estas relaciones había sido conocido por esta Institución a través de una actuación de oficio a la que se hará referencia más adelante.

A la vista de toda la información obtenida, esta Procuraduría consideró que la actuación de las Administraciones públicas de Castilla y León en favor de sus emigrantes, a través de las comunidades y sociedades de éstos en el extranjero, podía ser objeto de mejora, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Por este motivo, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconoce en su art. 7 a las asociaciones y centros sociales de los castellanos y leoneses residentes en el exterior, remitiéndose a un posterior desarrollo legislativo para determinar el alcance y contenido de dicho reconocimiento.

Ese desarrollo legislativo tuvo lugar a través de la aprobación de la Ley 5/1986, de 30 de marzo, de Comunidades Castellanas y Leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla y León, norma que determina en su título II cuál debe ser el contenido del reconocimiento estatutario.

Con base en las normas citadas y en la especial relevancia que el fenómeno migratorio ha tenido y tiene aún para Castilla y León, es innegable el compromiso que la Administración autonómica debe tener de atender las necesidades de los emigrantes castellanos y leoneses y de sus comunidades.

Sin duda, una de las formas de cumplir ese compromiso es a través del establecimiento de subvenciones económicas con fines diversos, a las que puedan acceder las asociaciones y centros sociales de castellanos y leoneses en el extranjero.

En las actuaciones que estaban siendo llevadas a cabo por esta Procuraduría, se observaba la existencia de muchas necesidades de las casas regionales que no eran atendidas, como la adecuada conservación de sus bienes (por ejemplo, sus panteones), la dotación de locales adecuados para el desarrollo de sus actividades o la realización de actividades de carácter social, cultural y educativo en favor de sus socios.

Así mismo, necesidades individuales de sus socios, como las básicas para la subsistencia o las de recuperación de sus raíces a través de visitas a sus lugares de nacimiento, tampoco eran objeto de atención por parte de la Administración autonómica.

En este sentido, en opinión de esta Institución, el mecanismo de la subvención concedida directamente debía ser sustituido por la existencia de una convocatoria anual a la que pudieran acceder todas las comunidades castellanas y leonesas en el exterior. Dentro de esta convocatoria se podrían contemplar programas de ayuda para fines diversos como, por

PROCURADOR DEL COMÚN

ejemplo, la adquisición de equipos o mejora de las instalaciones o el desarrollo de actividades sociales y culturales en favor de sus miembros.

Lo anterior debía entenderse sin perjuicio de la posibilidad de acudir excepcionalmente al mecanismo de la subvención de concesión directa, cuando así lo exijan especiales circunstancias de interés público, social, económico o humanitario, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y 122 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en los siguientes términos:

“Incrementar la acción administrativa dirigida a la atención de las comunidades castellanas y leonesas en el exterior, adoptando, entre otras, las siguientes medidas:

Primero.- Realizar anualmente una convocatoria de ayudas económicas dirigidas a las asociaciones y centros sociales castellanos y leoneses en el exterior, creando diversos programas de ayuda con diferentes fines, como la adquisición de equipos y mejora de las instalaciones o el desarrollo de actividades de carácter social y cultural en favor de sus miembros.

Segundo.- Crear un programa dirigido a promover los viajes de reencuentro de los emigrantes castellanos y leoneses residentes en el extranjero con sus familias y lugares de origen, convocando anualmente las bases reguladoras de la selección de los beneficiarios de este programa”.

Como contestación a la resolución indicada, la Administración autonómica puso de manifiesto su voluntad contraria a modificar el contenido y el sistema de concesión de las subvenciones concedidas a los centros y asociaciones castellanas y leonesas en el exterior.

También con un contenido general, en el Informe correspondiente al año 2004 se hizo referencia a la propuesta realizada por esta Institución de que se procediera a modificar el RD 728/1993, de 14 de mayo, regulador de las prestaciones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles, en el sentido de sustituir, como requisito para poder ser beneficiario de las mismas, el cumplimiento de los 65 años (edad ordinaria de jubilación en el sistema de protección social español) por el cumplimiento de la edad de jubilación forzosa prevista en el sistema de protección social del país de residencia.

Como contestación a la propuesta indicada, realizada en el marco del expediente de queja **Q/2012/04**, en el año 2005 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España puso de manifiesto que iba a proceder al estudio de la misma a los efectos de incluirla en una futura

reforma de la norma reguladora de las prestaciones asistenciales por ancianidad en favor de emigrantes españoles.

Sin embargo, con posterioridad se ha llevado a cabo la reforma anunciada por el Ministerio, a través de la aprobación del RD 1612/2005, de 30 de diciembre, sin que en el mismo se haya incluido la propuesta realizada.

La citada reforma, como señala la exposición de motivos de la norma indicada, trata de adaptar la cuantía de la pensión abonada por el Estado español a la realidad de los países de residencia. Lamentablemente, se ha desaprovechado una oportunidad para adaptar también los requisitos de los beneficiarios de estas prestaciones a esa misma realidad.

En relación también con todos los emigrantes castellanos y leoneses, se ha formulado en el año 2005, de oficio, una resolución a la Administración autonómica instando a ésta la creación de una línea de ayudas económicas dirigida a sufragar las necesidades básicas para la subsistencia que puedan tener los emigrantes castellanos y leoneses residentes en el exterior, cuando éstos carezcan de recursos suficientes para ello.

Una referencia más amplia al contenido de esta resolución se encuentra en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en el año 2005 (**OF/91/04**).

En otro grupo de expedientes, se planteaban cuestiones particulares relativas a la situación de ciudadanos castellanos y leoneses residentes en el exterior y de sus asociaciones.

Así, en el expediente **Q/2009/04**, integrantes de la Colonia Leonesa de Cuba planteaban su deseo de poder destinar una subvención concedida por el Instituto Leonés de Cultura a varios fines de aquélla, como la adquisición de diverso material con la finalidad de organizar actividades culturales.

Una vez admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Diputación Provincial de León, organismo que puso de manifiesto la posibilidad de destinar la subvención concedida a los fines deseados por la casa regional citada.

Comunicada esta circunstancia al autor de la queja, se procedió a su archivo.

Por su parte, en el expediente **Q/2017/04**, miembros de la Colonia Salmantina de Cuba solicitaban un bastón de tres o cuatro apoyos para una persona de movilidad reducida.

Admitida la queja a trámite y tras diversas peticiones de información, se logró que la Diputación Provincial de Salamanca proporcionara el bastón solicitado. Puesta de manifiesta al autor de la queja la solución a la cuestión planteada, se procedió al archivo de aquélla.

Por último, en el expediente **Q/2043/04**, integrantes también de la Colonia Salmantina de Cuba solicitaban que algún organismo público les proporcionara diverso material de carácter cultural.

Una vez admitida la queja a trámite y tras solicitar información al Ayuntamiento de Salamanca y a la Diputación, este último organismo puso de manifiesto que se iba a proceder a la remisión del material solicitado.

Comunicada esta circunstancia al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

Para finalizar la referencia a la actividad desarrollada por esta Institución en el año 2005 en relación con la protección de los emigrantes castellanos y leoneses, procede señalar que no han faltado ciudadanos residentes en el exterior que han acudido a esta Procuraduría en solicitud de información relativa a las ayudas económicas y sociales a las que pueden acceder, tanto mientras mantienen su residencia en el exterior como en el caso de que opten por el retorno a esta Comunidad Autónoma.

En estos casos se ha procedido a poner en conocimiento de los ciudadanos toda la información relativa a las ayudas indicadas, así como a informar a los mismos del contenido de las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito por esta Institución.

Se actuó en la forma indicada, entre otros, en los expedientes **Q/628/05**, **Q/1265/05** y **Q/1309/05**.

2.2. Inmigración

Castilla y León no ha quedado al margen del fenómeno de la inmigración. En este sentido, el aumento de la población inmigrante en nuestra Comunidad Autónoma ha generado un importante cambio en la composición de la sociedad castellano y leonesa.

Según los datos proporcionados por el Padrón Municipal de Habitantes, en las nueve provincias de Castilla y León residían el 1 de enero de 2005 un total de 91.318 extranjeros (hay que tener en cuenta los flujos migratorios que hayan tenido lugar en el último año).

La mayoría de la población nacida en el extranjero residente en esta Comunidad Autónoma proviene de América y de países de Europa que no pertenecen a la Unión Europea. Por países, predominan las personas nacidas en Bulgaria, Rumanía, Portugal, Colombia, Ecuador y Marruecos.

Sin duda, un proceso de cambio en la estructura de la población como el señalado implica la asunción de nuevas responsabilidades por las diferentes Administraciones Públicas en orden a atender adecuadamente las necesidades específicas de la población inmigrante.

Desde un punto de vista competencial, el art. 149.1 2ª atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de nacionalidad e inmigración. Esta atribución competencial determina que sean los organismos integrantes de la Administración estatal los llamados a tramitar y resolver las solicitudes relativas a la nacionalidad, residencia y regularización laboral de los extranjeros.

Este es el motivo por el cual las trece quejas planteadas ante esta Institución en el año 2005 en este ámbito material fueran remitidas a la Institución del Defensor de Pueblo, Comisionado a quien corresponde la supervisión de los órganos administrativos competentes para resolver las cuestiones planteadas en aquéllas.

Desde una perspectiva material, denegación de solicitudes de nacionalidad española (**Q/89/05**, **Q/499/05**, **Q/799/05** y **Q/1072/05**), peticiones de permisos de residencia desatendidas (**Q/424/05** y **Q/1938/05**) cuestiones relacionadas con las actividades laborales de personas extranjeras (**Q/37/05** y **Q/1100/05**), y, en fin, disconformidades con expedientes de expulsión (**Q/1211/05** y **Q/1221/05**), son las problemáticas que, de forma más frecuente, han llevado a ciudadanos inmigrantes a acudir a esta Institución en el año 2005.

Ahora bien, sin perjuicio de la competencia estatal antes señalada, las Administraciones autonómica y local deben adoptar las medidas que sean necesarias para prestar a las personas inmigrantes los servicios cuya competencia sí recae en aquéllas.

En este sentido, cabe destacar la aprobación del Plan integral de inmigración 2005-2008, documento donde se contemplan los objetivos de la actuación de la Administración autonómica en este ámbito y las medidas previstas para su logro en las diferentes áreas.

Esta Procuraduría pondrá especial interés en verificar el cumplimiento de aquellos objetivos y la puesta en marcha de las medidas previstas en el Plan, emprendiendo, de oficio y a instancia de los ciudadanos, las actuaciones que sean necesarias para ello.

2.3. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil

Esta Procuraduría viene refiriéndose en sus últimos Informes al merecido homenaje y resarcimiento de aquellos que dieron su vida o se vieron privados de su libertad por haber defendido unas ideas determinadas en la época de la guerra civil y en la posterior dictadura franquista.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, en el año 2005 no se ha formulado ninguna resolución en relación con la cuestión señalada.

Sin embargo, sí han sido presentadas cuatro quejas en las cuales se planteaban cuestiones relacionadas con la problemática indicada.

Así, los expedientes **Q/706/05**, **Q/1005/05** y **Q/1171/05**, se referían a una presunta ausencia de actuaciones de un Ayuntamiento de la provincia de Ávila dirigidas a la recuperación de la memoria de quienes habían perdido la vida durante la guerra civil española en su término municipal.

En concreto, los ciudadanos señalaban que la Entidad local en cuestión trataba de obstaculizar cualquier tipo de iniciativa dirigida a aquel fin, tales como la investigación del lugar donde podía existir una fosa común o la denegación de acceso al archivo municipal donde podían obrar datos de interés para llevar a cabo aquella recuperación de la memoria.

Admitidas las quejas citadas a trámite, se procedió a solicitar información sobre la cuestión planteada al Ayuntamiento afectado, quien puso de manifiesto, entre otros extremos, que se había solicitado una ayuda económica a la Diputación Provincial para proceder a la exhumación de personas que pudieron ser asesinadas en aquel término municipal durante la guerra civil.

A la vista de la información obtenida y una vez comunicada la misma a los autores de las quejas, nos hemos dirigido en solicitud de información a la Diputación Provincial de Ávila, organismo que, en la fecha de finalización de la elaboración del presente Informe, no había atendido nuestra petición, pese a haber sido reiterada la misma.

Por otro lado, procede referirse aquí también a la resolución formulada en el expediente **Q/1302/04**, a la que ya se hizo referencia en el Informe correspondiente al año 2004.

En la citada resolución, se instaba de la Junta de Castilla y León la aprobación de una norma en la cual se detallasen las actuaciones que deben seguirse una vez que sea solicitada la localización de los restos de un familiar asesinado durante la guerra civil en orden a la recuperación de su memoria y homenaje.

Pues bien, tras diversas gestiones llevadas a cabo para poder obtener una contestación a la resolución formulada, el Gabinete del Presidente de la Junta de Castilla y León ha puesto en nuestro conocimiento que se había encargado a la Consejería de Sanidad un informe jurídico sobre el asunto, de cuyo contenido nos informaría una vez que el mismo fuera emitido.

El citado informe debe considerar la aparente contradicción entre el contenido de la resolución formulada por esta Institución y el art. 19.7 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad, aprobado con posterioridad a la resolución señalada, precepto que elimina la necesidad de obtener autorización sanitaria

para la exhumación de restos cadavéricos, como serían los correspondientes a personas asesinadas durante la guerra civil o en los años inmediatamente posteriores.

En cualquier caso, parece lógico que cualquier modificación normativa que se adopte en este ámbito se subordine a la anunciada aprobación de una Ley estatal de recuperación de la memoria, cuyo anteproyecto debe ser presentado por la Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo, creada por RD 1891/2004, de 10 de septiembre.

Por último, cabe señalar que en el año 2005 también se han planteado quejas en relación con las pensiones a favor de las personas que sufrieron las consecuencias de la guerra civil española, cuya tramitación y resolución corresponde a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda.

En concreto, en el supuesto del expediente **Q/632/05**, se procedió a la remisión del mismo a la Institución del Defensor del Pueblo, considerando la adscripción orgánica del organismo competente, antes citado, para resolver la cuestión planteada en aquél.

Por su parte, en el expediente **Q/1052/05**, al no haber sido formulada por el ciudadano solicitud alguna ante la Administración, se procedió a informar a éste sobre las diferentes ayudas y pensiones a las que podía tener acceso.

2.4. Actuación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

La Constitución Española reserva al Estado en su art. 149.1 29ª competencia exclusiva sobre seguridad pública. Por su parte, el art. 148.1 22ª de la Carta Magna atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia de coordinación y demás facultades relativas a las policías locales. Esta última competencia es asumida por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el art. 33.3 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de la dependencia de aquéllas de las autoridades locales.

A los efectos que aquí interesan, la distribución competencial indicada determina que aquellas quejas que se presentan ante esta Institución respecto a la actuación de fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, como la Policía Nacional o la Guardia Civil, sean remitidas a la Institución del Defensor del Pueblo por ser este Comisionado parlamentario el competente para su tramitación y resolución.

En el año 2005, de las 7 quejas presentadas en relación con fuerzas y cuerpos de seguridad, seis lo fueron respecto a fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, motivo por el cual fueron remitidas al Defensor del Pueblo. Así se procedió, entre otros, en los expedientes **Q/253/05**, **Q/595/05**, **Q/1357/05** y **Q/1783/05**.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por el contrario, en el expediente **Q/806/05** sí se procedió a formular una resolución, por referirse la queja a la Policía Local de Bembibre, provincia de León.

En concreto, el motivo de la queja era la presunta inexistencia en el Ayuntamiento citado de un equipo informático que posibilitara a su Policía Local el acceso a las bases de datos de la Dirección General de la Guardia Civil, habiendo sido firmado en el año 2000 un Protocolo entre ambos organismos para garantizar ese acceso.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento afectado, organismo que puso de manifiesto a esta Institución que el acceso a las bases de datos de la Dirección General de la Guardia Civil exigía un cambio de las condiciones técnicas del equipo informático del que disponía la Policía Local, que implicaba unos costes excesivamente elevados.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Para el cumplimiento de las funciones que el art. 53 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuye a los cuerpos de policía local, resulta necesaria una adecuada colaboración y coordinación entre éstos y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Plenamente conscientes de la necesidad de impulsar la colaboración policial, el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, habían firmado, con fecha 19 de septiembre de 2002, un Convenio Marco de Colaboración, entre cuyos compromisos se encontraba el de la adopción de medidas de colaboración policial en los diferentes municipios.

Una de las formas a través de las cuales se debe articular dicha colaboración es a través del intercambio de información mediante la utilización conjunta de bancos de datos policiales. Por este motivo, el punto 1.2 de la estipulación segunda del citado Convenio señalaba expresamente que "se habilitarán fórmulas y, en su caso, se potenciarán las ya existentes, que permitan la utilización conjunta de bancos de datos policiales, redactándose a estos efectos los protocolos de desarrollo específicos entre la Secretaría de Estado de Seguridad y los respectivos municipios".

Entre los bancos de datos policiales cabe citar la Base de Datos de Señalamientos Nacionales (BDSN) y el Sistema de Información Schengen Nacional (N.SIS).

No cabía duda de que el Ayuntamiento afectado era consciente de la importancia que el acceso a tales bases de datos tenía para lograr un adecuado ejercicio de las funciones que corresponden a la Policía Local del término municipal de Bembibre.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por este motivo, se había firmado, con fecha 3 de febrero de 2000, el Protocolo de acceso a los datos de personas y vehículos requisitoriados residentes en la Base de Datos de Señalamientos Nacionales (BDSN) y en el Sistema de Información Schengen de la Secretaría de Estado de Seguridad a través del sistema informático de la Dirección General de la Guardia Civil.

Por aquella razón también, se había procedido por el Ayuntamiento, más de cuatro años después de la firma del citado Protocolo, a la adquisición del equipo informático idóneo, en principio, para garantizar dicho acceso.

Ahora bien, del informe proporcionado a esta Procuraduría se desprendía que ese acceso continuaba siendo imposible, como consecuencia de un cambio en las condiciones técnicas exigidas al equipo informático de consulta.

En este sentido, el Protocolo antes citado disponía en su cláusula II.2 que la configuración del equipo informático de consulta podría ser objeto de modificación por la Dirección General de la Guardia Civil, “en función de las especificaciones derivadas del cambio de los Servidores de Datos Centrales”.

En cualquier caso, lo cierto es que el objetivo perseguido por el Protocolo indicado no se satisfacía. A ello quizás había contribuido la demora en la que había incurrido el Ayuntamiento para proceder a la adquisición del equipo informático de consulta necesario para acceder a las Bases de Datos antes identificadas.

Este argumento, añadido a la relevancia que el citado acceso tiene para preservar adecuadamente el orden y la seguridad públicas en el término municipal de Bembibre, condujeron a esta Procuraduría a sugerir al Ayuntamiento afectado que, dentro de las disponibilidades presupuestarias del mismo, realizase la inversión necesaria para permitir la consulta de las Bases de Datos, antes identificadas, por la Policía Local de Bembibre.

Así mismo, con idéntico fin y si ello fuera necesario, el Ayuntamiento podía dirigirse a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior con la finalidad de que se procediera a la redacción de un protocolo de desarrollo específico que sustituyera al que había sido firmado con fecha 3 de febrero de 2000, de conformidad con lo dispuesto en la estipulación segunda 1.2 del Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, de 19 de septiembre de 2002, antes citado.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

“Dentro de las disponibilidades presupuestarias municipales, adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la Base de Datos de Señalamientos Nacionales

(BDSN) y al Sistema de Información Schengen Nacional (N.SIS), solicitando, si ello fuera necesario, a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior la redacción de un protocolo de desarrollo específico que sustituya al firmado con fecha 3 de febrero de 2000, de conformidad con lo dispuesto en la estipulación segunda 1.2 del Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, de 19 de septiembre de 2002”.

La resolución formulada fue aceptada íntegramente por el Ayuntamiento de Bembibre.

Por último, en el año 2005 esta Procuraduría también se pronunció sobre la actuación de un cuerpo de Policía Local, en este caso de Salamanca, tras finalizar la investigación llevada a cabo con ocasión de la tramitación del expediente **Q/1955/04**.

En concreto, el motivo de la queja era la disconformidad de un ciudadano con la actuación llevada a cabo por varios miembros del cuerpo citado al proceder a extender una denuncia por la superación del límite de velocidad establecido.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento de Salamanca.

Atendiendo esta petición de información, la Corporación local citada procedió a remitir un informe sobre los hechos denunciados.

A la vista del mismo, no quedaba acreditado en la investigación llevada a cabo por esta Institución que la actuación de los agentes de la Policía Local de Salamanca que había dado lugar a la queja hubiera sido irregular y que, por tanto, tuviera que llevarse a cabo algún tipo de actuación disciplinaria contra los mismos.

Comunicada esta circunstancia al autor de la queja, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo de aquélla.

2.5. Espectáculos taurinos populares

Castilla y León es una Comunidad Autónoma con una amplia tradición de celebración de espectáculos taurinos populares. Esta circunstancia exige que se adopten las medidas adecuadas para adaptar las raíces históricas y el significado de estos espectáculos a la realidad actual, realidad que demanda garantizar, tanto como sea posible, la integridad física de los participantes y la ausencia de maltrato de las reses de lidia.

Desde un punto de vista normativo, tales medidas están previstas en el ordenamiento jurídico de Castilla y León en el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el

PROCURADOR DEL COMÚN

Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León. Esta norma ha sido reformada precisamente en el año 2005, a través del Decreto 41/2005, de 26 de mayo, cuya principal novedad consiste en la recuperación de la figura de los delegados gubernativos para este tipo de festejos.

Las quejas planteadas ante esta Procuraduría en el año 2005 en relación con estos espectáculos se concretan en la ausencia de contestación a denuncias presentadas respecto a los mismos o de incoación de procedimientos sancionadores como consecuencia de irregularidades cometidas en su desarrollo.

En todos estos casos, admitidas las quejas a trámite y solicitada la información correspondiente al organismo afectado, se tuvo conocimiento de la contestación efectiva a las reclamaciones presentadas o de la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores.

Así ocurrió en los expedientes **Q/496/05** y **Q/1122/05** ("toro enmaromado" en Astudillo, provincia de Palencia), y **Q/1533/05** ("vaquilla enmaromada" de Benavente, provincia de Zamora).

Especial referencia merece hacer aquí a un espectáculo taurino concreto del que se viene ocupando, desde diferentes perspectivas, esta Procuraduría en los últimos años: el "toro de la vega".

En concreto, en el Informe correspondiente al año 2004, se hizo referencia a una resolución formulada por esta Procuraduría, en el marco del expediente **Q/1600/04**, en la cual, y como continuación de una actuación de oficio iniciada en el año 2002, se recordaba al Ayuntamiento de Tordesillas el compromiso formal que había adquirido, al aceptar la resolución formulada por esta Institución en la citada actuación de oficio, de reformar las ordenanzas o bases reguladoras del "toro de la vega". En este sentido, en el año 2004 se recomendaba a la Corporación Local la agilización de las actuaciones tendentes a la reforma de tales ordenanzas, con el fin de que en la celebración del año 2005 estuvieran debidamente actualizadas y en vigor.

Ante la ausencia de contestación por parte del Ayuntamiento a la resolución formulada, esta Institución se dirigió nuevamente en el año 2005 al Ayuntamiento de Tordesillas con el ruego de que adoptase las medidas dirigidas a garantizar el estricto cumplimiento de las reglas establecidas en las bases reguladoras del festejo, impidiendo cualquier daño injustificado y gratuito a la res, y adoptando cuantas medidas fueran pertinentes para prohibir la asistencia de menores al espectáculo.

2.6. Seguridad en espectáculos públicos

En el expediente **Q/2302/04**, se hacía alusión a la problemática planteada por la utilización de diversos edificios (catedrales, iglesias, colegiatas, conventos, etc.), destinados fundamentalmente al culto religioso, para celebrar espectáculos públicos, como conciertos o representaciones teatrales.

En estos supuestos, los recintos de uso religioso se ven ocupados por un público muy numeroso, cuya evacuación plantea los mismos problemas que en cualquier otro lugar en el que se celebren espectáculos públicos (cines, teatros, salones de actos, etc.). Por este motivo, el autor de la queja consideraba que deberían exigirse las mismas garantías de seguridad.

Singularmente, se hacía alusión a la Catedral, a la Iglesia de San Marcos y a la Basílica de San Isidoro, templos todos ellos localizados en la ciudad de León, en los cuales, con motivo de la celebración de espectáculos públicos, se congregan varios centenares de personas, careciendo de medios y sistemas de evacuación para casos de emergencia.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información en varias ocasiones al Ayuntamiento de León.

A la vista del contenido de los informes remitidos por la Corporación local, se podía concluir que los espectáculos públicos celebrados en recintos religiosos de la localidad de León se desarrollaban sin intervención ni control alguno por parte del Ayuntamiento.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León con base en la siguiente argumentación jurídica.

El art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos establecidos por la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de seguridad en lugares públicos.

El régimen jurídico de aplicación a la controversia que había sido expuesta en el escrito de queja se integraba, esencialmente, por el RD 2816/1982, de 27 de agosto, norma aplicable a los espectáculos públicos. Dentro de éstos se incluyen los conciertos, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del Anexo del Real Decreto citado, relativo a espectáculos públicos celebrados en edificios o locales.

En este sentido, la inclusión de los conciertos en el ámbito de aplicación del precitado Real Decreto se debe producir independientemente del espacio en el que se van a realizar (establecimientos, locales, recintos públicos de concurrencia, espacios abiertos, etc.), de su fin lucrativo o no lucrativo, o del carácter habitual o esporádico de la celebración.

En lo concerniente a la celebración de los espectáculos, el RD 2816/1982, de 27 de agosto, hace alguna alusión a la intervención de las corporaciones locales en espectáculos públicos de carácter singular. Así, por ejemplo, el art. 62.1 contempla, sin excepción alguna, que “no podrá celebrarse ningún espectáculo o actividad recreativa pública sin que el Alcalde del municipio tenga conocimiento del cartel o programa tres días antes como mínimo de darlos a conocer al público y les haya estampado el sello correspondiente”.

Al respecto, cabe señalar que la normativa reguladora de los espectáculos públicos, integrada dentro de la actividad administrativa de policía, tiene un marcado carácter intervencionista, contemplando la aplicación de medidas preventivas y sancionadoras que deben ser aplicadas por las administraciones competentes. La razón de este intervencionismo se encuentra en la necesaria protección de la seguridad ciudadana, de la vida y de la integridad física de cuantas personas se relacionen con la celebración de un espectáculo. A ello cabría añadir el deber de los titulares de los bienes integrantes del patrimonio cultural de Castilla y León de asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción y deterioro (art. 24.1 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León).

Distintas comunidades autónomas, siendo conscientes de las dudas interpretativas que se pueden producir acerca del desarrollo de espectáculos públicos como los que habían sido expuestos en el escrito de queja, habían incluido en su normativa diversas previsiones con la finalidad de incorporar de manera explícita estos espectáculos en su ámbito de aplicación. Así, cabía citar los arts. 5.3 de la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre Policía del Espectáculo, Actividades Recreativas y Espectáculos Públicos de Cataluña; art. 14 de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos; o el art. 11 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de la Comunidad de Madrid, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

La normativa de nuestra Comunidad Autónoma, por el contrario, no exige, por el momento, autorización alguna para la celebración de conciertos en edificios o recintos religiosos y, en consecuencia, no establece expresamente medidas de control del aforo de los asistentes.

De lo hasta aquí expuesto se podía concluir que, hasta el momento en el que apruebe la normativa de espectáculos públicos de la Comunidad de Castilla y León (en la fecha de finalización de la elaboración de este Informe se había procedido a la aprobación del Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos de Castilla y León), no es exigible la autorización para la celebración de conciertos u otro tipo de espectáculos públicos en edificios religiosos. No obstante, esa falta de exigencia de autorización, en ningún caso puede implicar que el municipio haga dejación de las competencias que en materia de seguridad en lugares públicos le atribuye la Ley de Bases del Régimen Local.

En esta línea argumental, la STS de 27 de noviembre de 1992, siguiendo la doctrina de otra sentencia de 28 de marzo de 1988, ha sentado el criterio de que el Ayuntamiento, en todo caso, debe velar por la garantía de la seguridad de las personas, en caso de evacuación por siniestro, en un local abierto al público, ostentando, a tal efecto, potestad para establecer, en su caso, las medidas técnicas correctoras que sean necesarias.

Considerando que la aplicación automática de las reglas previstas en el art. 2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, a cualquier tipo de local, por ausencia de reglamentación especial, no parece procedente, se puede concluir que los ayuntamientos deben adoptar cuantas medidas dirigidas a garantizar la seguridad de los asistentes a los espectáculos públicos se consideren oportunas, siempre proporcionadas a las circunstancias y características del local.

Por este motivo, aunque un recinto de uso religioso no entra dentro del concepto de establecimiento mercantil o industrial que el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, somete a previa licencia de apertura o funcionamiento, si la actividad a desarrollar en aquél fuera susceptible de provocar molestias o riesgos, el Ayuntamiento correspondiente tiene título competencial suficiente para intervenir en el sentido indicado.

Con base en los razonamientos expuestos, se remitió al Ayuntamiento de León una resolución en los siguientes términos:

“Que en atención a la competencia atribuida a ese Ayuntamiento en el art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, precepto que dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en la materia de seguridad en lugares públicos, y en tanto se procede por la Comunidad Autónoma de Castilla y León a aprobar la normativa reguladora de los espectáculos públicos, se adopten por ese Ayuntamiento cuantas medidas sean pertinentes con la finalidad de garantizar la seguridad de los asistentes a espectáculos públicos que se celebren en los inmuebles de valor histórico-artístico de la ciudad, tales como la Catedral, la Basílica de San Isidoro o la Iglesia de San Marcos”.

El Ayuntamiento de León aceptó expresamente la resolución formulada.

2.7. Derecho de reunión y libertad religiosa

En el expediente **Q/677/05**, se planteaba un posible conflicto entre dos derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española, como son la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades (art. 16) y el derecho de reunión pacífica (art. 21).

PROCURADOR DEL COMÚN

En concreto, el autor de la queja manifestaba su disconformidad con la celebración en la localidad de León y en Semana Santa del denominado "Entierro de Genarín", y solicitaba su traslado a otras fechas, concretamente al Carnaval.

A la vista del escrito de queja indicado, esta Procuraduría consideró que la solicitud realizada no tenía fundamentación jurídica suficiente, circunstancia ésta que motivó el archivo de aquélla. La decisión adoptada atendía a los argumentos jurídicos que a continuación se señalan.

En primer lugar, procedía indicar que la celebración del "Entierro de Genarín" no deja de ser una manifestación del derecho fundamental de reunión reconocido a los ciudadanos en el art. 21 de la Constitución, precepto que prevé expresamente, en su primer párrafo, que el ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

En este sentido, la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, impone en su art. 8 el deber de los organizadores o promotores de las reuniones que se celebren en lugares de tránsito público de comunicar a la autoridad gubernativa la celebración de aquéllas con una antelación de diez días naturales como mínimo y treinta como máximo. En el art. 9 de la misma Ley Orgánica, se establece que la fecha se hará constar en el escrito de comunicación.

Continúa el párrafo 2 del art. 21 CE estableciendo que la autoridad sólo podrá prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes.

En el art. 10 de la LO 9/1983 se establece, por su parte, que si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o proponer, entre otras medidas, la modificación de la fecha.

De conformidad con lo indicado, se podía concluir que los organizadores o promotores deberán comunicar la celebración a la autoridad gubernativa, que en el escrito de comunicación figurará la fecha del evento y que la modificación de esta última solamente resulta posible si existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.

Sin embargo, lo hasta aquí expuesto debía relacionarse con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a los límites de los derechos. El Tribunal Constitucional tiene declarado, con carácter general, que el ejercicio de los derechos fundamentales no sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que, de manera mediata o indirecta, se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de

preservar otros derechos o bienes constitucionales (STC 14/2003, de 28 de enero, F. 9). Ello se deduce también del art. 10.1 CE.

En concreto, y en relación con el derecho de reunión, el Tribunal Constitucional ha recordado en su STC 42/2000, de 14 de febrero, que el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites, entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE – alteración del orden público con peligro para personas y bienes–, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales.

Esta doctrina constitucional se refleja en el art. 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual, al referirse al derecho de reunión, es explícito sobre la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que, estando previstas en la Ley, “sean necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos”.

Por tanto, se ha de tener presente que, además del límite establecido expresamente en el art. 21.2 CE (razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes), el ejercicio del derecho de reunión pacífica en lugar de tránsito público puede verse eventualmente sometido a restricciones necesarias para preservar otros derechos constitucionales, como puede ser el derecho a la libertad religiosa, amparado por el art. 16.1 CE.

Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado modificando las circunstancias de su ejercicio (por ejemplo, su fecha), es preciso que existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes o de perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución (en el supuesto que nos ocupaba, del derecho a la libertad religiosa).

Esta circunstancia no concurría, a juicio de esta Procuraduría, en el caso singular que había sido planteado en la queja. En concreto, no se apreciaban razones fundadas de perturbación del derecho a la libertad religiosa ya que la celebración del denominado “Entierro del Genarín” no imposibilita ni altera el desarrollo de procesiones o de otros actos de contenido religioso que se puedan celebrar.

Pero es más, y así lo había declarado el TC en su sentencia de 27 de octubre de 2003, “si existen dudas sobre si tal ejercicio en un caso determinado puede producir los efectos negativos contra el orden público con peligro para personas y bienes u otros derechos y valores dignos de protección constitucional, aquéllas tendrían que resolverse con la aplicación del

principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión, sin que baste para justificar su modulación o prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan dichos resultados”.

En este sentido, las limitaciones que se establezcan al ejercicio del citado derecho no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo). De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre; 254/1988, de 23 de enero; 3/1997, de 13 de enero).

Por los motivos señalados, que fueron debidamente comunicados al autor de la queja, se procedió a su archivo.

ÁREA L

ÁREA L**HACIENDA**

| | |
|---|------------|
| Expedientes Área | 101 |
| Expedientes remitidos a otros organismos | 23 |
| Expedientes admitidos..... | 28 |
| Expedientes rechazados | 30 |

El poder financiero es una capacidad o conjunto de competencias constitucionalmente reconocidas o atribuidas que en nuestra Carta Magna está distribuido en función de los diferentes ámbitos territoriales en que se organiza política y administrativamente el Estado.

Así el art. 149.1.14ª atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de Hacienda general y Deuda del Estado. Sin embargo, este poder tributario tiene unos límites que derivan en unos casos de la atribución del art. 53 a la Unión Europea o bien de la atribución de poder financiero a las comunidades autónomas y corporaciones locales.

Las CCAA gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles al amparo de lo previsto en el art. 156.1, debiendo completarse el alcance de este poder tributario con la facultad que les confiere la Carta Magna para establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución Española y las Leyes, de conformidad con el art. 133.2. Estas normas constitucionales han de ponerse en relación con el art. 4 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que enumera asimismo, en palabras que recuerdan el art. 157 CE, los recursos de las comunidades autónomas. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no puede obviarse la Ley 31/2002, de 1 de julio, del Régimen de Cesión de Tributos de Estado a la Comunidad de Castilla y León y de Fijación del Alcance y Condiciones de dicha Cesión.

Por su parte, el poder financiero de las Corporaciones Locales viene atribuido por el art. 137 que les reconoce autonomía para la gestión de sus propios intereses, declaración que se reitera de manera específica para los municipios en el art. 140 y para las provincias en el 141. Junto a estos preceptos, el art. 142 establece que "las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las

PROCURADOR DEL COMÚN

corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas”, plasmándose así el principio de suficiencia financiera. En la vertiente de los ingresos públicos de naturaleza tributaria de las corporaciones locales, por su parte, no puede obviarse que el poder tributario tiene carácter compartido, ya que a ello obliga el principio de reserva de ley en materia tributaria previsto en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

Asimismo, el art. 31 CE de 1978, encuadrado dentro de la Sección Segunda del Capítulo II relativo a los derechos y deberes de los ciudadanos, dispone que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo basado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

Así las cosas y dado el necesario equilibrio entre el poder tributario de las Administraciones públicas y los derechos de los ciudadanos en este ámbito, la labor de esta Institución ha sido necesaria en orden a la fiscalización de la actividad administrativa, tanto respecto del cumplimiento de los trámites como de la garantía de los principios constitucionales citados.

En el orden normativo no puede olvidarse que el año 2005 ha sido el de la aprobación por las Cortes Generales del nuevo Reglamento General de Recaudación (RD 939/2005, de 29 de julio) que, sin embargo, será objeto de examen exhaustivo a buen seguro en el año 2006 dada su entrada en vigor el día 1 de enero.

Al igual que en el año pasado, la mayoría de las quejas formuladas ante esta Institución tienen por objeto la fiscalización de la actuación administrativa de las haciendas locales (desacuerdos con la facturación por suministro de agua y saneamiento, por recogida de basuras, o por prestación del servicio de depuración de aguas residuales, discrepancias surgidas con ocasión de la exacción del impuesto de matriculación de vehículos a motor, o errores detectados a la hora de fijar el valor catastral de los inmuebles y su repercusión en la cuota que se ha de pagar en el impuesto sobre bienes inmuebles). Ello no quiere decir que no existan quejas contra la Administración autonómica, si bien éstas han sido menos numerosas y se basan, esencialmente, en desacuerdos con comprobaciones de valores llevadas a cabo en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

En todo caso, reiteramos, las Resoluciones recaídas en el año 2005 se dirigen en su mayoría a los entes locales.

Por otra parte no puede olvidarse, como ya se ha puesto de manifiesto en informes de años precedentes, que en materia tributaria la intervención de las distintas administraciones

PROCURADOR DEL COMÚN

públicas resulta especialmente interdependiente. La gestión, liquidación, inspección o recaudación de los distintos tipos de ingresos públicos se hace depender, en cuanto a la intervención de unos u otras administraciones, de numerosos condicionantes. Así, la liquidación de determinado impuesto está asignada a una instancia, mientras que la recaudación final puede resultar encomendada a otra.

Esta dispersión funcional no resulta fácilmente comprensible ni asimilable por el ciudadano, que se encuentra habitualmente muy desorientado respecto de los cauces de relación o impugnación que le asisten como contribuyente.

Durante el año 2005 se han seguido formulando por los ciudadanos quejas relativas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (**Q/930/05, Q/491/05, Q/1610/05, Q/1621/05, Q/1644/05, Q/2015/05 o Q/2044/05**). Este tipo de reclamaciones se remiten al Defensor del Pueblo por tratarse de actuaciones de la Administración estatal y, por consiguiente, estar exceptuadas de la competencia de supervisión del Procurador del Común de Castilla y León.

Asimismo, se han formulado quejas relativas a la actuación del Catastro Topográfico Parcelario, órgano que también depende de la Administración estatal. Es por ello por lo que las quejas **Q/1457/05, Q/56/05, Q/95/05, Q/418/05, Q/1026/05, Q/1764/05 o Q/1875**, por ejemplo, han sido remitidas también al Defensor del Pueblo.

Cabe señalar, por último que ante esta Procuraduría han tenido entrada en el año 2005 numerosas quejas en las que los particulares muestran su disconformidad con la actuación de compañías de seguros (**Q/1959/05, Q/28/05 o Q/239/05**) o entidades bancarias (**Q/12/05, Q/1915/05 o Q/906/05**). Sin embargo, esta Institución se ve en la obligación de poner en conocimiento de sus autores que la actividad de estos entes no es de su competencia al no tratarse, en modo alguno, de Administraciones públicas.

1. IMPUESTOS

Constituyen los ingresos tributarios de mayor importancia cuantitativa y cualitativa para los entes locales. Su común denominador es la coactividad y su fijación unilateral por parte de la entidad pública que tiene atribuido, en los términos antedichos, el poder tributario.

1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

Es quizás una de las figuras más significativas del sistema impositivo local, tanto por el número de contribuyentes afectados como por su trascendencia en el marco de la financiación de las corporaciones locales.

PROCURADOR DEL COMÚN

La actividad administrativa de gestión del citado impuesto presenta una complicación específica en la medida que en la elaboración del censo interviene una administración distinta de aquella que tiene encomendada la gestión tributaria.

Son frecuentes los casos en los que los ciudadanos, tras recibir una liquidación del Impuesto sobre bienes inmuebles con la que están en desacuerdo, se dirigen para reclamar primero al ayuntamiento, que es el titular del tributo, después a la diputación provincial, que es quien por lo general le reclama el pago por vía de apremio y, finalmente, al centro de gestión catastral, que es en última instancia quien ha determinado el valor catastral de su inmueble.

La pluralidad de administraciones públicas intervinientes en la gestión tributaria que, en ocasiones, como hemos dejado constancia, puede alcanzar hasta tres niveles por la intervención de las diputaciones provinciales en materia recaudatoria, provoca numerosas confusiones en los contribuyentes, los cuales se encuentran con verdaderas dificultades para cumplir con las obligaciones fiscales que legalmente les han sido impuestas.

En el año 2005 únicamente se ha dictado una resolución en la materia y recayó en el expediente **Q/693/05** en el que se cuestionaba la legalidad de los sucesivos procedimientos ejecutivos de embargo de cuentas que estaba sufriendo su autor por el concepto de Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza Urbana correspondiente a un inmueble sito en la localidad de Lumbrerales (Salamanca) cuya cotitularidad ostentaba junto con otros cinco hermanos. La Resolución no fue aceptada.

El resto de los expedientes obrantes en esta Procuraduría fueron archivados por inexistencia de irregularidad. Así, **Q/98/05**, **Q/159/05**, **Q/517/05**, **Q/880/05** y **Q1276/05**.

1.2. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

En el año 2005 se ha reducido notablemente el número de quejas presentadas ante esta Institución sobre el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y todos los expedientes cerrados en el citado año lo han sido al apreciar la inexistencia de irregularidad. Así, **Q/708/05**, **Q/10/05** y **Q/611/05**.

Sobre dicha materia versaron, asimismo, las quejas referenciadas con los números **Q/344/05** y **Q/466/05**. Presentadas ambas por vecinos de El Espinar (Segovia) y archivadas las dos por duplicidad dado que habían sido presentadas también ante el Defensor del Pueblo.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.3. Impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados e impuesto de sucesiones y donaciones

Ambos impuestos han sido cedidos a las comunidades autónomas desde el año 1997, siendo objeto de quejas reiteradas ante esta Procuraduría. En ellas los ciudadanos castellanos y leoneses ponen de manifiesto su disconformidad con las mismas cuestiones de los años precedentes. Así, las discrepancias con la comprobación de los valores efectuada por la Administración autonómica, el retraso en la tramitación y notificación de las mismas o la falta o inadecuada motivación de las resoluciones.

En el presente año las quejas **Q/132/05**, **Q/167/05**, **Q/532/05**, **Q/634/05**, **Q/840/05** o **Q/1741/05**, relativas a esta materia, han sido archivadas por motivos de diversa índole.

Por ejemplo, el expediente **Q/167/05** no se trataba en sentido estricto de una queja que cumpliera los requisitos legales y en la que su autor hiciera referencia a una actuación irregular de la administración pública que vulnerase los derechos fundamentales reconocidos en el Título I CE. En el mismo se realizaban una serie de reflexiones sobre la incidencia negativa que había tenido para su autor la modificación normativa contenida en la Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, Ley 9/2004, de 28 de diciembre.

Por otra parte el expediente **Q/532/05** tampoco tenía como objeto ninguna actividad fiscalizable por parte de esta Institución al solicitar su autor que se dejara sin efecto la liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

En otro orden de cosas, en el expediente **Q/1741/05** se puso de manifiesto a su autor que las funciones de la Institución se concretan en supervisar que las actuaciones de las administraciones sujetas a control no vulneren los derechos individuales o colectivos que el Estatuto de Autonomía y la CE reconocen a todos los ciudadanos. Señalando asimismo que el asesoramiento que, en su caso, esta Institución presta a los ciudadanos que se dirigen a la misma consiste en la aclaración de cuestiones formales referentes a la presentación del escrito de queja así como en la derivación hacia otros recursos más adecuados a la problemática reflejada, sin que pueda extenderse a consultas que requieren asesoramiento técnico y/o jurídico más específico y que no constituyan queja frente a la actuación de la Administración, como ocurría en el caso concreto de la queja.

2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Las contribuciones especiales han dado lugar, un año más, a que algunas personas beneficiadas por la realización de obras o por la ampliación de los servicios municipales hayan mostrado su disconformidad con el establecimiento de dicha figura tributaria, con la base

PROCURADOR DEL COMÚN

imponible tomada en consideración, o con la existencia del nexo de causalidad directo entre la realización de las obras o ampliación de los servicios y el beneficio especialmente obtenido por los sujetos pasivos.

En el año 2005 se ha dictado una única resolución en la materia. El resto de los expedientes han sido archivados por inexistencia de irregularidad o por otras causas, como por ejemplo la queja **Q/1019/05**, que fue archivada por extemporaneidad.

La queja que dio lugar a resolución (**Q/1758/04**) cuestionaba la legalidad de la liquidación tributaria girada a su autor por el concepto de Contribuciones Especiales relativas a la obra de "Construcción de aceras en el municipio, Plan Provincial de obras y Servicios de 2003" de Villanueva de las Manzanas (León) en atención a la calificación urbanística de la finca como predio agrícola de origen rústico, incluida en la zona de concentración parcelaria

En referencia a dicho extremo el autor de la queja fundamentaba su pretensión en la falta de un beneficio especial o aumento de valor de la finca como consecuencia de dichas obras, por lo que al no concurrir el presupuesto fiscal necesario para estimar el hecho imponible se interesaba la intervención de esta Procuraduría a fin de que por esa Corporación local se revisara el expediente tramitado al efecto y, derivadamente, se procediera a la devolución de lo apremiado por considerarlo no ajustado a derecho.

En contestación a la solicitud de información de esta Institución se remitió informe por parte del Ayuntamiento de Villanueva de las Manzanas en el que se hacía constar que la finca objeto de contribuciones especiales, si bien catastralmente estaba catalogada como rústica, se podía considerar suelo urbano, dado que contaba con todos los servicios indicados en el art. 67.2.8 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, Reglamento de Urbanismo de Castilla y León; que no consta en el RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales ni en la Ordenanza Municipal Reguladora, que las fincas rústicas no puedan ser objeto de contribuciones especiales y, por último, que a juicio de la Alcaldía estaba claro que la citada finca había obtenido un aumento de valor, hecho imponible de las contribuciones especiales.

Alegaba el autor de la queja que la finca gravada no experimentaba un beneficio especial pues las aceras ejecutadas separaban una zona clasificada como suelo urbano de otra, en la que se encontraba la finca colindante con la calle urbanizada, que era suelo rústico y dedicado al cultivo, por lo que no debía estar sujeto al tributo; y que el módulo de reparto escogido -metro lineal de fachada- no era el más adecuado para gravar el suelo rústico pues las fincas rústicas tenían únicamente linde careciendo de fachada.

Examinada la normativa aplicable y la documentación obrante en esta Institución se llegó a la conclusión de que no cabía duda de que el beneficio especial legitimador de la

PROCURADOR DEL COMÚN

imposición de contribuciones especiales tenía que ser real, efectivo y actual, es decir, producido y evaluable en el momento de realizarse las obras y no depender de circunstancias hipotéticas y aleatorias de futuro, eventual e incierto, como afirma acertadamente la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de julio de 1998.

Que en el presente caso no resultaba acreditado que el autor de la queja resultase especialmente beneficiado por la obra de pavimentación realizada pues, según resultaba del informe, esa finca estaba clasificada como rústica estando fuera, por consiguiente, de la delimitación de suelo urbano, siendo la viabilidad real de edificar nula.

Que no podía aceptarse que por la simple pavimentación de la calle, la finca, que era suelo rústico, pudiera ser considerada automáticamente como urbana, pues tal y como aseveraban los reclamantes, la finca cuestionada carecía de abastecimiento de agua mediante red municipal así como también carecía de suministro de energía eléctrica, lo que confirmaba la naturaleza rústica discutida.

Tampoco podía aceptarse que el incremento de valor de la finca sobre la que versaba la queja pudiera ser igualmente valorado que el del resto de las fincas urbanas afectadas por la pavimentación. Y ello puesto que las obras no comportaban el mismo beneficio para el propietario de suelo urbano que para el de suelo rústico dado que la dotación de los servicios previstos en el art. 67.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, supone que los terrenos urbanos se convierten en solar (edificables), mientras que el titular de suelo rústico, pese a que cuente con la pavimentación de acceso rodado, no tiene derecho a edificar.

Se recordó a la Corporación que el beneficio o incremento de valor tenía relación necesariamente con el aprovechamiento urbanístico de los terrenos, de manera que aquellos que tuvieran la condición de rústicos o aún siendo urbanos carecieran de edificabilidad en el momento de ejecución de las obras o de inicio de prestación del servicio no estaban sujetos al pago. Y ello porque las fincas destinadas únicamente a explotaciones agrícolas, o aquellas en las que no están permitidas construcciones de asentamiento urbano, carecen de las condiciones para materializar las ventajas singulares que pueden reportar las obras y servicios públicos financiados mediante contribuciones especiales y sólo les alcanza el beneficio general difuso que ya compensan con sus impuestos los propietarios de dichas clases de terrenos.

En atención a las anteriores consideraciones, entendió esta Procuraduría la improcedencia de la imposición de contribuciones especiales por la obra de construcción de aceras al reclamante, pues el beneficio que legitimaba la imposición del tributo estaba ausente en el caso de referencia.

PROCURADOR DEL COMÚN

Fue por ello por lo que se dictó Resolución en la que se instaba al Ayuntamiento a revocar de oficio las liquidaciones giradas con devolución de las cantidades apremiadas y de los intereses devengados por las mismas.

La Resolución no fue aceptada por el Ayuntamiento.

3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

A diferencia de los epígrafes anteriores, en materia de tasas y precios públicos sí ha existido pluralidad de resoluciones. Deben citarse en primer lugar los expedientes **Q/1954/04**, **Q/2048/04** y **Q/2140/04**, sobre quejas formuladas contra el Ayuntamiento de León.

En las dos primeras se hacía alusión a la disconformidad de sus autores con la subida sufrida por la cuota tributaria de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial de la vía pública con entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para carga y descarga de mercancías y para estacionamiento exclusivo, aprobada por el Ayuntamiento, a través de una modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la citada tasa, aprobada por el Pleno municipal con fecha 14 de noviembre de 2003. Tras la presentación de estas dos, en fecha 25 de noviembre de 2004 se presentó nueva queja. El objeto de esta última era asimilable al de las dos anteriores.

En atención a la solicitud de información formulada, y tras haber sido reiterada ésta en dos ocasiones, se proporcionó a esta Procuraduría un informe elaborado por el Servicio de Asuntos Económicos del Ayuntamiento de León, de cuyo contenido se desprendía, entre otros, los siguientes extremos:

Primero.- Que la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial de la vía pública con entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para carga y descarga de mercancías y para estacionamiento exclusivo dedicaba su art. 6º a la cuota tributaria, la cual, en el caso de los pasos de vehículos o vados, quedaba establecida en una cantidad fija, resultante de la aplicación de la tarifa que procediese, en función de los siguientes parámetros:

- a) Destino del vado (uso vinculado a una actividad industrial o a guardería particular de vehículos).
- b) Carácter permanente o con limitación de horario.
- c) Categoría asignada a la vía pública donde el vado se ubique.
- d) Número de vehículos para cuya guarda tiene capacidad el local al que el vado da servicio.

PROCURADOR DEL COMÚN

Segundo.- Que el artículo indicado fue objeto de modificación mediante acuerdo adoptado por el Pleno municipal con fecha 14 de noviembre de 2003 (su publicación tuvo lugar en el *BOP* con fecha 31 de diciembre de 2003). Esta modificación afectó a la distinción por razón de categorías de las vías públicas que, anteriormente, se verificaba teniendo en cuenta si los vados se ubicaban en calles de primera, segunda, o de tercera o inferior. La nueva redacción, sin embargo, clasificaba las vías en tres categorías diferentes: 1ª/2ª; 3ª/4ª; y, en fin, 5ª/6ª.

Tercero.- Que como consecuencia del cambio operado en la Ordenanza precitada los titulares de algunos vados pasaron de abonar en el año 2003 la tarifa más baja (37,56 €) a pagar en el año 2004 la tarifa intermedia (75,45 €). Esta subida, superior al 100%, se produjo como consecuencia del cambio en la calificación fiscal de las vías donde se ubicaban sus vados (algunas vías de categoría 3ª o inferior pasaron a tener, tras la modificación, categoría 3ª/4ª).

Cuarto.- Que la modificación de la Ordenanza fue tramitada, según el informe municipal, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, sin que se presentara reclamación alguna frente a la misma. No obstante lo anterior, habiendo sido solicitado por esta Procuraduría una copia del informe técnico-económico al que se refiere el art. 25 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL), cuya redacción fue dada por la Ley 25/1998, de 13 de septiembre de 1998, la misma no fue remitida, ni se hizo referencia alguna a aquél en la información municipal proporcionada.

Quinto.- Que las liquidaciones tributarias correspondientes al año 2004 y a los sujetos pasivos que vieron incrementada la cuota de la tasa por entrada de vehículos con carácter permanente en la forma indicada, no fueron notificadas individualmente. Esta circunstancia dio lugar a diversas reclamaciones, entre las que se encontraban las quejas presentadas ante esta Institución.

A la vista de la información obtenida, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de León, analizando para ello, de un lado, la legalidad material de la modificación operada en la Ordenanza reguladora de la tasa antes citada, y, de otro, el procedimiento tributario dirigido a su cobro en el año 2004.

Desde un punto de vista material, los autores de las quejas planteaban su disconformidad con la elevación de la cuota tributaria a abonar. Al respecto se señaló, en primer lugar, que las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20 de la LRHL (reiterado en el actual art. 20 de la LRHL), se encuentran habilitadas para establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, dentro del cual se encuentran incluidas las vías públicas.

PROCURADOR DEL COMÚN

A la vista de lo establecido en el art. 24.1 de la LRHL y del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLeg 2/2004, de 5 de marzo), la cuantía de la tasa se debe fijar tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento del bien de que se trate si el mismo no fuese de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.

Por otro lado, el apartado tercero del citado art. 24 del LRLH (reiterado en el art. 24 del TRHL) señala que la cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal, en la cantidad resultante de aplicar una tarifa, en una cantidad fija señalada al efecto, o, en la cantidad resultante de aplicar ambos procedimientos.

Considerando lo anterior, nada cabía objetar a la legalidad de los parámetros utilizados por la Ordenanza fiscal de León para fijar la cuota tributaria de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de la vía pública, parámetros que, por otro lado, son análogos a los utilizados por las ordenanzas fiscales de otras capitales de provincia de la Comunidad Autónoma, como Palencia o Valladolid.

Del mismo modo, se señaló que la decisión de aumentar la cuota tributaria de una tasa era una medida de carácter discrecional o político, cuya conveniencia no correspondía a esta Procuraduría enjuiciar, siempre y cuando tal aumento no determinase una superación de los límites establecidos por la LRHL.

En este sentido, a los efectos de poder conocer si en el supuesto objeto de estudio el aumento acordado superaba o no tales límites, se solicitó en la petición de información una copia del informe técnico-económico en el que se hubiera puesto de manifiesto el valor de mercado de la utilización privativa o aprovechamiento especial de las vías públicas (si éstas no fuesen bienes de dominio público), que constituía el hecho imponible de la tasa municipal.

La emisión de este informe es exigida, con carácter previo al establecimiento de las tasas por el art. 25 de la LRHL. Esta Procuraduría entendió que esta exigencia debía extenderse también, por criterios de prudencia y equidad, a las modificaciones de la Ordenanzas reguladoras de las mismas que implicasen modificación de su cuantía. A tal efecto fue citada y expuesta una importante doctrinal jurisprudencial en tal sentido (entre otras, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 29 de noviembre de 1991 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de junio de 1999).

Sin embargo, el Ayuntamiento de León no proporcionó a esta Procuraduría el informe técnico-económico en cuestión, ni hizo referencia alguna al mismo en la información remitida.

PROCURADOR DEL COMÚN

Esta circunstancia impidió que esta Institución pudiera pronunciarse sobre la legalidad material del acuerdo adoptado.

En cualquier caso y sin prejuzgar la inexistencia de tal informe, se puso de manifiesto que, en el supuesto de que el mismo no hubiera sido emitido con carácter previo a la modificación de la Ordenanza fiscal y con una motivación suficiente, esto acarrearía la nulidad de pleno derecho de la misma. Esta nulidad tendría su apoyatura legal, como se puso de manifiesto en la Resolución, en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por tratarse de un disposición administrativa que vulneraría la ley.

Así lo ha considerado también la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia de 6 de marzo de 1999), quien ha señalado que el informe técnico-económico referido "(...) no puede merecer la calificación de mero requisito formal que debe preceder a la aprobación de una Ordenanza fiscal", sino que " (...) al tratarse de un instrumento esencial para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria", su omisión determina la nulidad de pleno derecho de aquella disposición administrativa.

Del mismo modo lo han entendido los Tribunales Superiores de Justicia (entre otras, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 25 de abril de 2003, y de Castilla-La Mancha de 22 de enero de 1998), teniendo en cuenta el rigor formal que preside el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y que implica la nulidad de pleno derecho de la disposición de que se trate si se ha omitido alguno de los trámites preceptivos del procedimiento.

Se concluyó, por tanto, que si se hubiera procedido a la aprobación de la modificación del art. 6 de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial de la vía pública con entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para carga y descarga de mercancías y para aparcamiento exclusivo, habiendo omitido el informe técnico-económico precitado, dicha modificación sería nula de pleno derecho y debería procederse al inicio del procedimiento de revisión de oficio de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102.2 de la LRJPAC, con las consecuencias jurídicas que procedan en el supuesto de que, finalmente, se declare de oficio dicha nulidad.

Se procedió con posterioridad (y para el caso de que tal trámite no se hubiera omitido) a analizar la forma en la que se había llevado a cabo la notificación de la liquidación de la tasa en cuestión a aquellos sujetos pasivos que vieron incrementada sustancialmente la cuota tributaria en el año 2004

A la notificación de las liquidaciones tributarias se refiere el actual art. 102 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). Este precepto sustituyó al

PROCURADOR DEL COMÚN

art. 124 de la anterior Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, reiterando, en lo sustancial, lo ya previsto en este último precepto legal.

Considerando que la tasa es un tributo de los denominados de cobro periódico por recibo, se acudió al apartado tercero del citado precepto para conocer la forma en la cual debía llevarse a cabo la notificación de su liquidación. En él se establece que “en los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan. El aumento de la base imponible sobre la resultante de las declaraciones deberá notificarse al contribuyente con expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que lo motiven, excepto cuando la modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las leyes”.

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo (entre otras, en sus Sentencias de 9 de diciembre de 1986, 30 de abril de 1987 y 22 de noviembre de 1997), la LGT establece, como principio general, la notificación individual a los sujetos pasivos de las liquidaciones tributarias, si bien permite notificar colectivamente las sucesivas mediante edictos donde así se advierta, en el supuesto de tributos de cobro periódico por recibo.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 30 de abril de 1996 (dictada ante la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad promovida respecto al referido art. 124.3 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963), afirmaba que la notificación colectiva atiende a “(...) una finalidad constitucionalmente legítima, cual es la eficiencia de la gestión tributaria, en el caso de una gestión tributaria masiva”. Sin embargo, también se señalaba en la citada Sentencia que la medida, por su rigurosidad, debía limitarse a “(...) aquellas liquidaciones de tributos de cobro periódico por recibo que, de manera automática, han de girarse periódicamente sin variación ni modificación en sus elementos esenciales respecto a la primera liquidación notificada personalmente.”

En otras palabras, la notificación colectiva prevista en el art. 102.3 de la LGT se justifica en la necesidad de proteger la eficacia de la actuación administrativa (art. 103 de la CE), pero debe garantizarse siempre su previsibilidad por los obligados al pago, no pudiendo ser utilizada cuando la liquidación ha experimentado variación o modificación en sus elementos esenciales. Lo contrario comprometería la garantía de conocimiento de su contenido por los sujetos pasivos del tributo, así como las posibilidades de impugnación que podrían ser utilizadas por éstos.

A estos efectos y conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en las quejas se llegó a la conclusión de que una elevación sustancial en la cuota tributaria de una

PROCURADOR DEL COMÚN

tasa como la que se describió por los reclamantes suponía una modificación de un elemento esencial de la liquidación lo que impedía acudir a la notificación colectiva.

Pues bien, contrariamente a lo exigido por el art. 102.3 de la LGT (segundo párrafo) y a lo señalado, las liquidaciones tributarias del año 2004 correspondientes a sujetos pasivos de la tasa antes citada, cuyas cuotas sufrieron un incremento superior al 100 % como consecuencia de un cambio en la categoría fiscal de la vía donde se encuentran sus vados, no fueron notificadas de forma individual, sino colectivamente.

Esta circunstancia permitió afirmar a esta Procuraduría que en los casos expuestos había concurrido una ausencia total de notificación de las liquidaciones correspondientes a los interesados.

La ausencia de notificación señalada y, en consecuencia, la contravención de lo dispuesto en el art. 102.3 de la LGT, no podía justificarse en el hecho de que la modificación de la Ordenanza reguladora de la tasa precitada, se hubiera llevado a cabo de conformidad con el procedimiento previsto en la normativa aplicable. Tampoco la ausencia de presentación de recurso alguno frente a la misma podía amparar la notificación edictal. Esta Institución concluyó al respecto que debe diferenciarse con claridad el procedimiento de aprobación o modificación de una tasa municipal al que se refiere la normativa reguladora de las haciendas locales, de la obligación de proceder a la notificación individual de las liquidaciones tributarias cuando varíen alguno de sus elementos esenciales. Tal ausencia de notificación es un defecto formal del procedimiento tributario que determina la indefensión de los interesados, quienes no pudieron conocer, mediante la correspondiente notificación individual, los elementos determinantes de la cuantía de su deuda tributaria y los medios de impugnación que podían haber ejercido.

En consecuencia, debía procederse a practicar la notificación individual de las liquidaciones correspondientes al año 2004 en las que se produjese un incremento sustancial de la cuota tributaria de la tasa en la forma indicada, con expresión de los hechos y elementos adicionales que motivasen el aumento señalado y de los medios de impugnación frente a aquéllas de los que dispusieran los sujetos pasivos. Esta notificación individual supondría la reapertura del período voluntario de pago si el mismo no se hubiera producido.

En virtud de todos estos razonamientos jurídicos se formuló Resolución al Ayuntamiento de León en la que se le requería a fin de:

“Primero.- En el supuesto de que no hubiera sido emitido el informe técnico-económico al que se refería el art. 25 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, con carácter previo a la modificación del art. 6 de la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial de la Vía Pública con entradas de vehículos a través de las

PROCURADOR DEL COMÚN

aceras y reservas de vía pública para carga y descarga de mercancías y para aparcamiento exclusivo citada, iniciar el procedimiento dirigido a declarar la nulidad de pleno derecho de la modificación citada.

Segundo.- En el supuesto de que el informe citado hubiera sido emitido y presumiendo que el aumento de la cuota tributaria acordada no supere los límites legalmente establecidos, notificar individualmente las liquidaciones tributarias correspondientes al año 2004 a aquellos sujetos pasivos cuya cuota se haya visto sustancialmente incrementada, entre otras circunstancias, como consecuencia de la modificación de la categoría fiscal de la vía pública en la cual se encuentre su vado, reabriendo el período voluntario de pago de la misma si éste no se hubiera producido”.

Esta Institución todavía no ha recibido respuesta por parte del Ayuntamiento de León.

Asimismo esta Procuraduría adoptó resolución en la queja **Q/709/05** relativa a la Tasa de recogida de Residuos Sólidos Urbanos girada por el Ayuntamiento de Ponferrada (León). El autor de la queja cuestionaba los recibos girados, por esa Corporación, a su nombre, por el ejercicio 2004 y que habían sido emitidos en concepto de Tasa por Servicios Especiales de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, Utilización del Vertedero Municipal de Basura y Depósito de Escombros.

La cuestión discutida era muy concreta, y se reducía a si debía tributarse por la mentada Tasa municipal cuando, según se puso de manifiesto, el servicio por dicho concepto de recogida de basuras no se prestaba, lo que hacía inviable la exacción de la Tasa ya que conforme establecen los arts. 20 y 26 de la Ley de Haciendas Locales para poder exaccionar una tasa determinada es necesario que el municipio preste el servicio, y que éste beneficie especialmente al administrado o le afecte de modo particular, lo que no parecía ser el caso. Asimismo se indicaba por el reclamante que había sido necesario contratar dicho servicio con una compañía privada lo que había generado, hasta el momento de presentación de la queja, gastos por importe de 7.740 €.

El representante de la mercantil autora de la queja manifestaba asimismo haber dirigido varios escritos de reclamación ante la Corporación a efectos de subsanar dicha situación, sin que constase a esta Institución que por parte de la misma se hubiera procedido a dar contestación a lo solicitado.

A la vista de lo informado, la cuestión fue debatida y estudiada desde distintas perspectivas:

En primer lugar desde la perspectiva de la debida actuación del Ayuntamiento de Ponferrada en orden a la tramitación del expediente. En este sentido ha de señalarse que la

PROCURADOR DEL COMÚN

mercantil autora de la queja procedió a solicitar información a la Administración municipal en reiteradas ocasiones (25 de agosto y 19 de octubre de 2004 y 8 de febrero de 2005) sin que en ninguno de los casos hubiera recibido ésta la debida asistencia respecto de los derechos que la asistían con evidente vulneración de lo previsto en el art. 35, g) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Todo ello sin perjuicio de que en el presente caso existiese una adecuada conexión con el deber inexcusable de resolver expresamente y notificar la citada resolución, obligación impuesta por los arts. 42 y ss de la Ley citada y que fue flagrantemente incumplida.

En relación no sólo con la obligación administrativa de resolver sino también de notificar, se señaló que, tal y como resultaba de la queja formulada y, dado que tal extremo no había resultado ni siquiera rebatido por parte del Ayuntamiento, se había incumplido la obligación de notificar debidamente. Por un lado, no podía obviarse que el art. 41 del Código Civil establece expresamente que “el domicilio de una persona jurídica es el establecido en sus estatutos o reglas de fundación, donde se halle establecida su representación legal, o donde ejerzan las principales funciones de su instituto”. Por otra parte, debía acudir a la normativa mercantil, concretamente al Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas aprobado por RDLeg 1564/89, de 22 de diciembre, en cuyo art. 6 se establece que “el domicilio de las Sociedades Anónimas será el de su efectiva administración y dirección, o en su caso aquel donde radique su principal establecimiento o explotación”. No debía obviarse tampoco lo prevenido en el art. 48.2 de la vigente Ley General Tributaria donde se establece que “el domicilio fiscal para las personas jurídicas será su domicilio social, siempre que en él esté efectivamente centralizada su gestión administrativa y la dirección de sus negocios. En otro caso, se atenderá al lugar en el que se lleve a cabo dicha gestión o dirección”. Resultando que la Administración municipal conocía perfectamente cuál era el domicilio del reclamante, que además había sido designado a efectos de notificaciones a tenor de lo prescrito en el art. 59 de la Ley 30/92, no fue procedente su actuación, ya que llevó a cabo una notificación sin los requisitos legalmente establecidos (“por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado”) y en un lugar totalmente improcedente cuál era el domicilio de un miembro de la mercantil.

Por otra parte, se entendió que el Ayuntamiento había conculcado los derechos del autor de la queja al requerir determinada documentación que obraba en su poder o que debía obrar a tenor de lo prevenido en el art. 35. f) de la Ley 30/92. Y resultaba improcedente de todo punto el requerimiento de documentación que por parte del Ente local se hizo, dado que, además, ya no era el momento procedimental oportuno, al haber resuelto el propio Ayuntamiento la inclusión de la mercantil en el Padrón correspondiente. En consecuencia, si la

PROCURADOR DEL COMÚN

Corporación incluyó a ésta de oficio debía entenderse que tenía a su disposición los datos necesarios para proceder a la citada inclusión.

Por lo que respecta al devengo de la tasa y al giro de la liquidación de la misma, se aludió, en primer lugar, a la naturaleza jurídica de la citada tasa de Recogida de Basuras. Su régimen jurídico aparece recogido en el art. 20 de la Ley de Haciendas Locales así como en la propia Ley 8/89, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. En el caso objeto de estudio era necesaria la remisión a la Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos en orden a la propia conceptualización de los mismos y, concretamente, a lo previsto en el art. 3 que establece las definiciones a los efectos de la Ley.

Por otra parte debía acudir a la regulación que hace el precitado art. 20 de la Ley reguladora de Haciendas Locales en su párrafo 3 al prever que “cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente”. En sentido idéntico se pronuncia el art. 12 de la Ley 8/89, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos: “Procederá la devolución de las tasas que se hubieran exigido, cuando no se realice su hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo”.

El supuesto examinado en este aspecto era meridianamente claro: los escritos del autor de la queja se remitieron al Ayuntamiento como consecuencia de la no prestación del servicio y, de los informes emitidos por esa Corporación, resultaba ser cierta tal afirmación. Por consiguiente, en aplicación de tal principio, debía procederse a tal devolución, devolución que ha sido sobradamente avalada por la Jurisprudencia en supuestos análogos [a título de ejemplo: STSJ de Andalucía, Granada, 322/99, de 23 de febrero (JT 1999/294) o STSJ de Castilla-La Mancha de 25 de septiembre de 1997 (JUR 1997/1335)].

Lo que no resultaba en modo alguno procedente era la manifestación que hacía el propio Ayuntamiento al señalar, como conclusión, en el informe de 24 de mayo de 2005, que se debían “ (...) *anular los recibos emitidos hasta la fecha ya que los residuos generados por la actividad, deben ser gestionados atendiendo a la normativa sectorial vigente*”. Y no era procedente, dado que la solución no era tan sencilla. No bastaba con anular los recibos sino que había que tener en cuenta que se había practicado una liquidación que debía dar lugar a la incoación de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos en la forma prevista en el art. 221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria y en los arts. 14 y ss del RD 520/05, de 13 de mayo, Reglamento General de Desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de Revisión en Vía Administrativa. La Administración municipal conocía la existencia de un ingreso indebido y la Ley y el Reglamento posibilitaban la iniciación del procedimiento, no sólo a instancia de parte, sino también de oficio. Por consiguiente, ésta y no otra debía haber

PROCURADOR DEL COMÚN

sido la actuación de la Corporación en cumplimiento de los deberes que le impone no sólo la Ley 7/85 sino el propio Texto constitucional en su art. 103.

Por último se procedió al estudio del núcleo y fin último de la queja formulada ante esta Institución y que no era otro que determinar si el autor de la misma tenía o no derecho al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos de carácter especial en los términos que recogía la Ordenanza fiscal.

Del examen y estudio detallado del expediente y de la información aportada por ambas partes, resultaba que el Ayuntamiento partía de una premisa errónea: que la actividad que desarrollaba el reclamante era de matadero y que el epígrafe hecho constar en la tasa (paradójicamente por el propio Ayuntamiento) era incorrecto. En primer lugar, de la documentación aportada, resultaba que tal actividad fue objeto de baja en el año 1996 y a tal efecto fue debidamente informado no sólo el órgano competente de la Administración Autonómica sino también la Agencia Tributaria y el propio Ayuntamiento. En segundo lugar, no constaba en el expediente la existencia de labor alguna de índole inspectora que certificase tal manifestación. Por otra parte, como bien se señalaba en las alegaciones formuladas, el propio Ayuntamiento autorizó la adecuación de las instalaciones a la normativa sanitaria a través de un Decreto de 2 de enero de 1997 (se entiende que con conocimiento de la actividad desarrollada y previo examen de las instalaciones). Por consiguiente, y dado que el propio Ente local dio por buena la calificación que él mismo hacía y que había consentido durante años, no procedía requerir información (que ya obraba en su poder) para después concluir de forma diametralmente opuesta.

Por otro lado, resultaba improcedente la alusión que por parte de la Administración se hacía al art. 3 de la Ley 10/98, de Residuos. Entendía el ente local que los residuos que procedían de la mercantil autora de la queja no eran asimilables a los del citado art. 3 (aquellos generados en oficinas, comedores y servicios higiénicos) y, por tanto, no procedía su consideración como residuos urbanos o asimilables. Pues bien, en el propio informe emitido por el Técnico de Medio Ambiente se señalaba la existencia de una serie de residuos que daban lugar a la aplicación del RD 1911/2000, de 24 de noviembre, que regula la destrucción de los materiales específicos de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles. En consecuencia, al entender del Ayuntamiento de Ponferrada, la mercantil autora de la queja no era sujeto pasivo de la Tasa de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos en algunos aspectos por exceso y, en otros, por defecto. Sin embargo, dentro de la propia Ordenanza fiscal se recogían los mataderos como sujetos pasivos de la misma. Resultaba cuando menos sorprendente que un establecimiento que se dedica a tal actividad no necesitase, a criterio del Ayuntamiento, una férrea sujeción a la normativa sectorial y sí resultase necesaria para un establecimiento dedicado a la fabricación de productos cárnicos. Todo ello, sin perjuicio de que

PROCURADOR DEL COMÚN

la propia Administración no podía, en ese momento, alegar la aplicación de cierta normativa sectorial, cuando nunca había requerido a la empresa para el cumplimiento de la misma, lo que era a todas luces una dejación de funciones por parte del Ente local que resultaba, cuando menos, significativa.

Por otra parte, de la Memoria presentada por el autor de la queja resultaba que el tratamiento de residuos de tejidos animales procedentes del perfilado y retocado estaba contratado con un tercero y, por tanto, en este aspecto parecían cumplidos los trámites legales exigidos por la normativa sectorial.

Tampoco podía obviarse la lectura y estudio de la propia Ordenanza. De ella se infería su aplicación a aquellos sujetos que no tuvieran la consideración de sujetos pasivos en el ámbito de la recogida de basuras y residuos que reunieran las condiciones de residuos domiciliarios. Era cuando menos contradictorio que, para el Ayuntamiento, la Sociedad unas veces tuviera como objeto social la actividad de matadero (lo que la haría acreedora de las labores de recogida y tratamiento de residuos) y, otras, no tuviera tal carácter, si bien debía acogerse a los derechos y obligaciones de la normativa sectorial y, en especial, de tratamiento de residuos. Lo cierto era que del examen de la Memoria y demás documentación obrante en el expediente parecía que se negaba la condición de sujeto pasivo de la Ordenanza y, en consecuencia, de acreedora del servicio, a la mercantil autora de la queja, unas veces dada la peligrosidad de los residuos, otras, en virtud de la falta de entidad e importancia cuantitativa de los mismos, como ha sido señalado *ut supra*.

Por último, dada la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Ponferrada y dado el tiempo transcurrido desde la solicitud de iniciación de éste sin que se hubiera resuelto y notificado tal resolución, entendió esta Institución que procedía no sólo la debida incoación y tramitación del mismo sino la estimación de tal pretensión, puesto que concurrían todos y cada uno de los requisitos recogidos en el art. 106 CE, los arts. 139 y ss de la Ley 30/92 y en el RD 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba Reglamento regulador de tal procedimiento. Y, todo ello, dado que el reclamante había sido privado de un servicio de titularidad y competencia municipal en virtud de lo prevenido en el art. 17.2 de la LRBRL en relación con su art. 18.g) y con el art. 25 del mismo texto legal, privación que le había generado una serie de gastos que no tenía el deber jurídico de soportar existiendo una evidente relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público y el desembolso patrimonial que el interesado hubo de realizar.

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

“Primero.- Que se inicie la necesaria tramitación de oficio de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos por parte de ese Ayuntamiento respecto de la tasa de los años 2004 y 2005. El citado procedimiento deberá adecuarse a lo previsto en la vigente Ley General Tributaria (arts. 221 y ss) así como en el RD 520/05, de 13 de mayo, Reglamento General de Desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa.

Segundo.- Debe reconocerse el derecho de la empresa XXX a ser incluida en el Padrón Municipal a los efectos de ser sujeto pasivo de la Tasa de Residuos Sólidos Urbanos de carácter especial y debe procederse a garantizar la prestación de tal servicio municipal.

Tercero.- Debe tramitarse y resolverse el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial iniciado por la mercantil autora de la queja con el reconocimiento del derecho a ser indemnizada por los gastos que se le han generado al incumplir el Ayuntamiento su obligación de prestar el servicio público materia de la tasa objeto de estudio en esta Resolución”.

Esta Institución está pendiente de recibir respuesta por parte del Ayuntamiento de Ponferrada.

En el expediente **Q/09-1152/05** el interesado denunciaba la presunta ilegalidad de los padrones existentes (se señalaba, en concreto, la inexistencia de aprobación de los Padrones de Impuestos correspondientes al ejercicio 2005). Por otra parte, se aludía también en la reclamación a que el Ayuntamiento se abstenía de facilitar las Ordenanzas Fiscales interesadas por el reclamante incumpléndose, de esta forma, la obligación legal contenida en el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En el curso de las investigaciones, se solicitó información al Ayuntamiento de Belmonte de Campos (Palencia). En el citado informe se ponía de manifiesto lo siguiente:

“En contestación a su escrito de expediente arriba indicado, este Ayuntamiento de Belmonte de Campos después de gestiones realizadas y comprobado que ha sido el tema que nos ocupa, reconoce que se han detectado errores a la hora de la aplicación de los datos contenidos en las Ordenanzas Municipales a los Padrones confeccionados por este Ayuntamiento, reconociendo que Doña Clara Eugenia Sahagún Blanco, tenía razón en las alegaciones presentadas, por lo tanto se procederá de oficio a iniciar el Procedimiento de Revocación de los Padrones confeccionados por este Ayuntamiento.

Se propondrá igualmente proceder a la devolución de los Ingresos Indebidos y tramitar liquidaciones ajustadas a las tarifas vigentes y se ordenará la remisión a la

Excma. Diputación Provincial de Palencia, Servicio de Recaudación la iniciación del Procedimiento de Revocación.

En todo caso, este Ayuntamiento que presido quiere manifestar que si bien las Ordenanzas no se ajustan fielmente a los Padrones puestos al cobro, en ningún caso se puede hablar de mala intención sino de un simple error de aplicación”.

Como consecuencia de lo expuesto, se dieron por concluidas las gestiones iniciadas al efecto. Sin perjuicio de ello, se solicitó al Ayuntamiento que nos mantuviera informados sobre las actuaciones y medidas que esa Corporación local realizara sobre este particular.

Deber reseñarse, por último, que en materia de tasas, los ciudadanos castellanos y leoneses han formulado un alto número de quejas, siendo las más importantes cuantitativamente las referidas a la tasa de agua (**Q/448/05, Q/707/05, Q/956/05, Q/957/05, Q/1111/05 o Q/1120/05**). Otros expedientes se refieren a la tasa de basura (**Q/1366/05 y Q/457/05**) o a la tasa de alcantarillado **Q/288/05**. Sin embargo, todos ellos han sido archivados por inexistencia de irregularidad.

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

1. REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

En el pasado año 2005, esta Procuraduría, tras mantener su anterior titular una reunión con el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León, procedió a remitir, con fecha 7 de junio de ese año, tanto a éste como al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes autonómicas, unas consideraciones acerca de la posible reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con el deseo de que las mismas contribuyeran a los trabajos que se iban a llevar a cabo en relación con esta cuestión.

Las reflexiones que se realizaron en torno a la reforma estatutaria se refirieron a dos aspectos concretos que pueden ser abordados en la citada reforma: el reconocimiento de derechos a los ciudadanos de Castilla y León y la configuración de la Institución del Procurador del Común.

A continuación se procede a exponer el contenido de tales reflexiones.

Comenzando con el reconocimiento de derechos a los ciudadanos en el Estatuto de Autonomía, cabía plantearse la inclusión en la norma estatutaria de una parte dogmática dedicada a los derechos de los castellanos y leoneses, así como su posible contenido.

El art. 147.2 de la CE se refiere al contenido de los Estatutos de Autonomía, sin hacer referencia al reconocimiento de derechos y libertades. Sin embargo, aquel precepto establece unos contenidos mínimos de las normas institucionales básicas de las comunidades autónomas, que no excluyen la posible inclusión en las mismas de aspectos diferentes a los allí señalados.

El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, ha señalado expresamente, en cuanto a la competencia de las comunidades autónomas para regular los derechos y deberes de los ciudadanos, lo siguiente:

“el principio constitucional de igualdad no impone que todas las comunidades autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. (...) los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1. 1ª de la Constitución no exigen un

PROCURADOR DEL COMÚN

tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado.”

En consecuencia, no parece ofrecer muchas dudas la legitimidad que tienen las Autonomías de incorporar a sus Estatutos un parte dedicada a los derechos de los ciudadanos. Esta incorporación, al tiempo que sería un paso más en el camino hacia una garantía de plena eficacia de los derechos que la CE reconoce a todos, explicitaría el compromiso de los poderes públicos de Castilla y León con la protección y respeto de estos derechos.

Ahora bien, considerando las enormes dudas que plantean los aspectos relativos a los “derechos fundamentales” (Capítulo II del Título I de la Constitución) sobre los que pueden legislar las comunidades autónomas (dudas puestas de manifiesto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre), parece que es en el ámbito de los derechos de contenido social y, en especial, en el de los denominados constitucionalmente como principios rectores de la política económica y social, donde más adecuada sería la regulación estatutaria.

Otra cuestión diferente es la forma en la cual se deba llevar a cabo la referencia a tales derechos por el Estatuto de Autonomía.

Al respecto, se procedió a señalar que no parecía lo más adecuado que el Estatuto enunciara en su articulado de forma exhaustiva un catálogo de derechos, teniendo en cuenta el contraste entre la rigidez propia de las normas estatutarias y el carácter esencialmente dinámico y evolutivo de este tipo de derechos. Al fin y al cabo, todos los derechos que se regulen en el Estatuto serán consecuencia necesaria de los ya reconocidos en la CE y en los textos internacionales que nos vinculan (art. 10.2 de la CE).

En este sentido, por muy avanzados que parezcan los derechos que se pudieran regular de forma expresa, también podrán ser insuficientes con el tiempo, a la vista de las nuevas realidades sociales y económicas que se sucedan. Por este motivo, una regulación estatutaria en el sentido indicado podría suponer una congelación de las previsiones constitucionales que constriñera la norma constitucional más de lo deseable.

Entrando ya en el contenido concreto del Título que se dedique a esta materia, se propuso que el mismo comenzara con un artículo que, de forma genérica y como hace ahora el art. 8.1 del Estatuto de Autonomía, reconozca a los ciudadanos de Castilla y León los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución, añadiendo a la referencia constitucional, la del propio Estatuto de Autonomía y la de la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados y acuerdos ratificados por España en esta materia.

En un segundo apartado del mismo precepto, se puso de manifiesto la conveniencia de establecer un mandato imperativo que vincule a los poderes públicos de Castilla y León con

PROCURADOR DEL COMÚN

la adecuada tutela de los derechos reconocidos y con la garantía del cumplimiento de los deberes exigidos.

Por otro lado, el reconocimiento genérico de derechos a los ciudadanos de Castilla y León es conveniente, a juicio de esta Institución, que se vea completado con un precepto en el cual se fijen los objetivos que deben tener las políticas económicas y sociales que se adopten en la Comunidad Autónoma.

El fin último de estas políticas, sin duda, debe ser el pleno desarrollo y la realidad efectiva de los derechos de contenido económico y social que se reconozcan en el precepto anterior.

Algunos Estatutos de Autonomía ya reconocen en la actualidad estos objetivos generales de las políticas públicas de una forma más extensa que el actual Estatuto de Castilla y León. Así ocurre en Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Murcia.

Entre los objetivos genéricos que se pueden incluir como líneas directrices impuestas por el Estatuto de Autonomía a la actuación de los poderes públicos se encuentran el acceso a un empleo digno en condiciones de igualdad, la educación, la protección de la salud, el acceso a la vivienda, la adecuada protección social de las familias y de sus miembros, el acceso a la cultura y la protección del patrimonio cultural, el disfrute de un medio ambiente de calidad, y, en fin, el progreso económico y social, especialmente en el medio rural.

Resulta evidente que los fines indicados ya se derivan del contenido de la CE, que vincula a todos los poderes públicos, pero se trataría de establecer expresamente los objetivos que, con carácter prioritario, deben perseguir los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, con el fin de lograr que la norma programática de reconocimiento de derechos que encabece el Título tenga una plasmación real y efectiva.

Así mismo, de esta forma también se integran dentro del Estatuto objetivos íntimamente ligados a la realidad de esta Comunidad Autónoma, como es su especial configuración poblacional que dificulta la prestación de servicios básicos, o la relevancia que para su desarrollo tiene la adecuada protección de su patrimonio cultural o las actividades económicas desarrolladas en el medio rural.

El artículo siguiente es conveniente que se dedique a la especial obligación que los poderes públicos tienen de promover las condiciones para que la igualdad de todas las personas sea real y efectiva, auténtica piedra angular de un Estado social.

En otras palabras, se consideró muy necesario por esta Institución que la reforma del Estatuto de Autonomía se plantease contribuir a que determinados colectivos, generalmente desprotegidos, puedan disfrutar de los derechos que reconoce el ordenamiento jurídico a todos

PROCURADOR DEL COMÚN

los ciudadanos. A nuestro juicio, el momento actual no demanda tanto la creación de nuevos derechos, como garantizar que los ya existentes extiendan su cobertura a todas las personas y, en especial, a aquéllas integradas en grupos sociales especialmente desatendidos.

Para ello, parece oportuno que el precepto comience con un apartado en el cual se reitere lo dispuesto en el art. 9.2. de la Constitución y en el actual art. 8.2 del Estatuto de Autonomía.

En un segundo apartado, el mandato imperativo general es conveniente que se particularice para determinados colectivos necesitados de una especial atención para garantizar su acceso a todos los derechos de contenido económico y social que se reconocen en nuestro ordenamiento jurídico. Entre estos colectivos cabe incluir a los menores, las personas mayores, las personas afectadas por algún tipo de discapacidad, los inmigrantes y las minorías étnicas, culturales, religiosas o de otra índole.

A continuación sería conveniente introducir un artículo que hiciera referencia a la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas que garanticen la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de todos los ciudadanos.

Se trataría de asegurar la existencia de un sistema público de protección social que permitiera a todas las personas acceder a un nivel de vida digno, evitando las situaciones de exclusión social que conducen a muchas personas a verse privadas de todos aquellos derechos de contenido económico y social que se pretenden generalizar.

Por último, se consideró adecuado que el Título se cerrara con una referencia a los derechos de los emigrantes y a las actuaciones que los poderes públicos de la Comunidad deben desarrollar en su favor.

Sin duda, ese precepto debe incluir un primer apartado en el cual se reitere el derecho de los castellanos y leoneses a trabajar en su propia tierra, ahora recogido en el art. 8.3 del Estatuto de Autonomía.

Así mismo, es conveniente el establecimiento de un mandato imperativo dirigido a los poderes públicos para que atiendan las necesidades de los emigrantes castellanos y leoneses, mientras dure su residencia en el exterior.

La dedicación de un precepto independiente a los emigrantes se justifica en el hecho de que son éstos, por motivo del lugar de su residencia, los que tienen más dificultades para poder beneficiarse de las políticas de protección económica y social desarrolladas en la Comunidad Autónoma. Si a ello añadimos la relevancia que el fenómeno migratorio ha tenido en Castilla y León, la conveniencia del precepto resulta evidente.

PROCURADOR DEL COMÚN

La inclusión de un precepto como el indicado ya había sido propuesta por esta Institución de una forma específica en una comunicación anterior remitida también a los Excmos. Sres. Presidentes de la Junta de Castilla y León y de las Cortes autonómicas.

En cuanto a la configuración estatutaria de la Institución del Procurador del Común, se comenzó poniendo de manifiesto que el actual art. 14 del Estatuto de Autonomía reconoce a esta Institución como alto comisionado de las Cortes de Castilla y León para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Pues bien, las propuestas de mejora del citado precepto que se enunciaron se justificaban en dos tipos de motivos: legalidad y oportunidad.

Se encontraba fundamentada en un motivo de estricta legalidad una propuesta de inclusión en el Estatuto de Autonomía de las prerrogativas y garantías (estatuto jurídico personal) de las personas que desempeñen el cargo de Procurador del Común y de Adjunto, durante el período de tiempo en el que ejerzan sus funciones.

En relación con este asunto, la Ley reguladora de la Institución se limita a señalar, en su art. 1.4 *in fine*, que el Procurador del Común “gozará de cualquier prerrogativa que la legislación establezca” (disposición esta que también es aplicable a su Adjunto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.4 de la Ley citada).

En la actualidad, es una Ley estatal ordinaria (Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas) la norma que reconoce a los comisionados autonómicos y, en su caso, a sus Adjuntos, las prerrogativas y garantías que les corresponden mientras desempeñen su cargo. Estos privilegios son los reconocidos por el Estatuto de Autonomía a los miembros de las Asambleas legislativas respectivas, así como el aforamiento especial en la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia en cada ámbito territorial.

Ahora bien, la remisión realizada por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, al Estatuto de Autonomía, puede considerarse manifiestamente irregular e, incluso, sin ánimo tremendista, inconstitucional. La fundamentación de la afirmación anterior es diferente para los privilegios de inviolabilidad e inmunidad, de un lado, y para el aforamiento especial, de otro.

En el caso de las garantías de inviolabilidad e inmunidad (con el alcance previsto en el art. 12.3 del Estatuto de Autonomía para los Procuradores de las Cortes de Castilla y León), se ha afirmado que, por afectar ambas al ámbito de los derechos fundamentales (en especial, arts. 14 y 17 de la Constitución), su reconocimiento debe establecerse en normas, cuando menos, con rango de Ley Orgánica (art. 81.1 de la CE).

PROCURADOR DEL COMÚN

Así lo ha afirmado también el Tribunal Constitucional en su Sentencia 36/1981, de 12 de noviembre, dictada en un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del País Vasco sobre prerrogativas de los miembros del Parlamento vasco, donde se señala literalmente que es el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, el lugar adecuado para regular el estatus privilegiado, en aquel supuesto, de los parlamentarios vascos.

Por su parte, la necesaria regulación del aforamiento especial en el Estatuto de Autonomía, se fundamenta esencialmente, en que este aspecto concreto, al fin y al cabo, supone una modificación de las reglas sobre competencia de los Tribunales Superiores de Justicia establecidas en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En consecuencia, sólo a través de una norma que tenga, al menos, el mismo rango formal que la señalada (como es el caso de los estatutos de autonomía que también son leyes orgánicas), se puede operar tal modificación.

Por tanto, a la vista de los argumentos expuestos y considerando lo adecuado del reconocimiento de las garantías citadas a la persona que desempeñe el cargo de Procurador del Común con la finalidad de garantizar la efectividad de su labor, es necesario jurídicamente recoger expresamente en el precepto estatuario dedicado a la Institución su especial estatus personal, a través de una remisión a los privilegios reconocidos a los Procuradores de las Cortes de Castilla y León en el actual art. 12.3 del Estatuto de Autonomía.

El reconocimiento de estas garantías es conveniente que se extienda también al Adjunto del Procurador del Común.

Otras propuestas referidas a la configuración estatutaria de la Institución se encontraban fundamentadas en motivos de oportunidad, si bien por ello no se dejaba de considerar muy adecuado su estudio e inclusión en la reforma.

En relación con el ámbito de actuación de la Institución, cabía señalar, en primer lugar, que la actual redacción del Estatuto de Autonomía identifica como una de las funciones del Procurador del Común la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En este sentido, el carácter integrador de la función garantista que se encomienda a la Institución del Procurador del Común, aconseja que su labor de protección pueda extenderse, no sólo a los derechos reconocidos en el Título I de la CE (al que hace referencia la propia Exposición de Motivos de la Ley reguladora de esta Procuraduría), sino a cualquier otro que pueda derivarse de otros preceptos constitucionales.

PROCURADOR DEL COMÚN

La práctica diaria pone de manifiesto que muchas de las quejas que plantean ante esta Institución los ciudadanos y que generan nuestra intervención, tienen su fundamento en normas programáticas que se contienen en otros Títulos del Texto Constitucional.

A modo de ejemplo, parece que ampararía una pretensión de un ciudadano ante el Procurador del Común y motivaría la intervención de éste, la ausencia de acceso a un archivo o registro administrativo (art. 105), la exigencia de una especial atención, a través de ayudas económicas u otras medidas de fomento, a personas dedicadas a la agricultura (art. 130), el incumplimiento de alguno de los principios propios de los bienes de dominio público (art. 132), o, en fin, el establecimiento de una medida que pueda obstaculizar la libre circulación de bienes (art. 139.2).

Por este motivo, parece más adecuada una delimitación objetiva estatutaria de la función de protección de defensa de los derechos referida a los reconocidos en todo el texto de la Constitución, sin utilización de adjetivos que pudieran conducir a limitaciones derivadas de su ubicación sistemática en la Carta Magna.

A la referencia genérica a los derechos reconocidos en la Constitución, cabría añadir los recogidos en el Estatuto, considerando la posibilidad antes señalada de que en la reforma que se pueda llevar a cabo, se introduzca en aquél una parte dogmática dedicada al reconocimiento de derechos de los ciudadanos.

Por otro lado y todavía en relación con el ámbito de actuación de esta Institución, el art. 14 del Estatuto de Autonomía, en su redacción actual, no especifica las administraciones sobre las que debe actuar el Procurador del Común. En realidad, ni siquiera dice que supervisa a las administraciones, lo cual dejó abierta la posibilidad de reformar, siguiendo el ejemplo de otras comunidades autónomas, la Ley del Procurador del Común, estableciendo con claridad la supervisión de la Administración autonómica y de la local, si bien en este segundo caso, sólo respecto de aquellas materias que sean competencia de la Comunidad de Castilla y León (actual art. 1.2. de la Ley, modificado por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre).

En relación con esta cuestión concreta, en la modificación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, operada por Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, se había sustituido la referencia anterior por “actividades de la Administración de las Illes Balears” (art. 29).

Por otro lado, la modificación del art. 13 (que pasó a ser el art. 14) del Estatuto de Autonomía de Canarias, que había sido llevada a cabo por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, también había incidido en el objeto del control del Diputado del Común, que tras esa reforma pasó a estar integrado por “las actividades de las administraciones públicas Canarias” (en este mismo sentido, el art. 1 de la Ley 7/200, de 31 de julio del Diputado del Común).

PROCURADOR DEL COMÚN

Ahora bien, en ambos textos estatutarios parece configurarse la defensa de las libertades y los derechos fundamentales (Baleares) o la de los derechos fundamentales y las libertades públicas (Canarias) como uno de los fines de las respectivas instituciones, junto a la supervisión de las actividades de las correspondientes administraciones (ambos fines aparecen unidos por una conjunción copulativa).

Este ejemplo podría ser seguido por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En segundo lugar, sería conveniente añadir dos notas a la actual configuración estatutaria de la Institución: legitimación democrática e independencia.

En relación con la legitimación democrática, parece adecuado incluir en el Estatuto la mayoría reforzada de 3/5 (ahora recogida en el art. 6.4 de la Ley reguladora de la Institución) a través de la cual debe ser elegido el titular de la Institución, señalando así de forma expresa el apoyo especial de la representación popular con el que debe contar la persona que ocupe el cargo. Así ocurre en la actualidad en los Estatutos de Autonomía de Baleares, Canarias, Cantabria (que también exige la misma mayoría para la aprobación de la Ley reguladora de la Institución) y Extremadura.

Por otro lado, respecto a la independencia, sería conveniente que la ausencia de subordinación del titular de la Institución a mandato imperativo alguno en el desarrollo de las funciones encomendadas, apareciera recogida expresamente en la redacción del precepto estatutario.

Del mismo modo, sería oportuno que el plazo de tiempo de duración del mandato (cinco años, por tanto, uno más que el de los Procuradores en Cortes), también se citara expresamente.

Ambos extremos aparecen recogidos ahora para los Procuradores de las Cortes de Castilla y León en el art. 12.2 del Estatuto de Autonomía. Sin duda, la inclusión de los mismos en relación con el Procurador del Común afianzaría, con rango normativo estatutario, su carácter independiente.

Con base en los argumentos jurídicos que han sido expuestos, se propuso la siguiente redacción de diversos preceptos estatutarios:

“Propuesta de redacción de los artículos del Estatuto de Autonomía integrantes del Título dedicado a los derechos de los castellanos y leoneses.

(sustituir el actual art. 8 por el presente Título)

“Título I: “De los derechos de los castellanos y leoneses”

Artículo (con la numeración que corresponda)

PROCURADOR DEL COMÚN

1. Los ciudadanos de Castilla y León tienen los derechos, libertades y deberes establecidos en la CE y en el presente Estatuto, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los demás tratados y acuerdos internacionales sobre estas materias ratificados por España.

2. Los poderes públicos de Castilla y León velarán por la adecuada protección y respeto de estos derechos, así como por el cumplimiento de estos deberes.

Artículo (con la numeración que corresponda)

1. La Comunidad de Castilla y León, con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos a los castellanos y leoneses, promoverá las políticas y adoptará las medidas necesarias para conseguir los siguientes objetivos:

1º El acceso en condiciones de igualdad a un empleo digno y de calidad.

2º La educación de todas las personas, a través de un sistema educativo que facilite su formación plena e integradora.

3º La protección efectiva de la salud mediante la adecuada promoción, prevención y atención sanitaria.

4º El acceso a una vivienda digna y adecuada.

5º La protección social, económica y jurídica de la familia y de sus miembros.

6º El acceso a la cultura y la protección y conservación del patrimonio cultural.

7º La protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

8º El progreso económico y social y la mejora del bienestar, especialmente en el medio rural.

Artículo (con la numeración que corresponda)

1. Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social.

2. Con esa finalidad promoverá, entre otras, políticas destinadas a garantizar:

1º La igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

2º La atención y protección integral de los menores, garantizando su interés superior.

3º La protección de las personas mayores y su acceso a unas condiciones dignas de vida.

4º La no discriminación de las personas con discapacidad y la eliminación de todas las barreras que dificulten su integración social y su participación en la vida de la comunidad.

5º La integración de las personas inmigrantes y de las minorías étnicas, culturales, religiosas o de otra índole.

Artículo (con la numeración que corresponda)

Con el fin de asegurar a todos los ciudadanos unas condiciones mínimas de dignidad y calidad de vida, la Comunidad de Castilla y León garantizará, a través de los correspondientes sistemas públicos de protección social, el acceso a unos servicios y prestaciones básicas dirigidas a cubrir, en todo caso, las necesidades básicas de subsistencia de aquéllos.

Artículo (con la numeración que corresponda)

1. Los poderes públicos de Castilla y León asumen como uno de los principios rectores de su acción política, social y económica el derecho de los castellanos y leoneses a vivir y trabajar en su propia tierra. Con este fin se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes para que puedan contribuir con su trabajo al bienestar colectivo de los castellanos y leoneses.

2. Mientras dure la residencia en el exterior de los emigrantes castellanos y leoneses, la Comunidad Autónoma velará por su adecuada protección económica y social, sin perjuicio de lo previsto en el art. 42 de la Constitución y en las leyes del Estado.

Propuesta de redacción del actual art. 14 del Estatuto de Autonomía dedicado al Procurador del Común.

Artículo (con la numeración corresponda)

1. El Procurador del Común es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas para la protección y defensa de los derechos y libertades reconocidos en la CE y en este Estatuto, así como para supervisar e investigar las actividades de las administraciones públicas de Castilla y León. En el marco de lo dispuesto en la Ley, también le corresponde la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del presente Estatuto de Autonomía.

2. El Procurador del Común será elegido por mayoría de tres quintas partes de los miembros de las Cortes y desempeñará su cargo por un período de cinco años, sin

PROCURADOR DEL COMÚN

perjuicio de su posible reelección. En el ejercicio de sus competencias actuará con total independencia, sin estar sujeto a instrucciones ni mandato imperativo alguno.

3. El Procurador del Común gozará en el ejercicio de su cargo de las garantías que se otorgan a los Procuradores de las Cortes de Castilla y León en este Estatuto. Estas garantías serán también aplicables a su Adjunto durante el ejercicio de sus funciones.

4. Una Ley de la Comunidad regulará las competencias, organización y funcionamiento de esta Institución”.

La comunicación remitida a las autoridades antes indicadas finalizaba señalando que, si bien este es un buen momento para abordar la reforma del Estatuto de Autonomía, se considera que también lo es para continuar desarrollando las previsiones estatutarias ya existentes en la actualidad, muchas de ellas aún sin trascendencia en la actuación legislativa y administrativa de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, ahora que se habla en el ámbito nacional de aumentar el techo competencial de las comunidades autónomas, procedía llamar la atención sobre la necesidad de completar en Castilla y León, la transferencia de las competencias ya asumidas estatutariamente.

Así, en el año 2002, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial había puesto de manifiesto a esta Procuraduría el desarrollo de trabajos dirigidos a la efectiva transferencia de competencias en cuatro ámbitos materiales. En tres de ellos (Administración de Justicia, Mediadores de Seguros y ampliación de competencias actuales en materia de Propiedad Intelectual), la transferencia, sin embargo, aún no había tenido lugar.

Por otro lado, existían previsiones estatutarias que, aun pudiendo ser llevadas a la práctica sin subordinación a ningún proceso de transferencia de competencias, no habían sido desarrolladas por la Comunidad Autónoma. Sin ánimo exhaustivo, se pueden citar las siguientes: celebración de convenios con otras autonomías sobre emigrantes castellanos y leoneses (art. 7.3); aprobación de una Ley de Comarcas (art. 25.3); creación de medios de comunicación sociales (art. 34. 7ª); desarrollo más exhaustivo del régimen local (art. 34.3); o, en fin, desarrollo de la legislación básica en materia de contratos (art. 39.3).

Por tanto, se puede afirmar que el inicio de un proceso dirigido a reformar el Estatuto de Autonomía no puede hacernos olvidar la necesidad de continuar trabajando en el desarrollo del texto ya existente.

PROCURADOR DEL COMÚN

2. REFORMA DE LA LEY DEL PROCURADOR DEL COMÚN

Desde el año 1996, se venía poniendo de manifiesto por parte de esta Institución la conveniencia, si no la necesidad, de reformar la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común.

En concreto, en el año 2001 se habían cursado nuevas peticiones de modificación de la Ley citada al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes y a los portavoces de los grupos parlamentarios. En ellas se habían propuesto las modificaciones que esta Procuraduría estimó más urgentes a la hora de abordar dicha reforma y que afectaban al art. 1.2, segundo párrafo, art. 13 y art. 19.

La reforma solicitada se plasmó en la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, que recogió, con carácter general, las propuestas que habían sido sugeridas por esta Procuraduría. En concreto, se precisó, por un lado, nuestra capacidad supervisora respecto a la actividad de los entes locales de Castilla y León en aquellas materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencia a la Comunidad Autónoma, y, por otro, se estableció un plazo, para responder tanto a las peticiones de información como a las resoluciones.

Ello no obstante, y a pesar de las modificaciones introducidas, no debería descartarse la posibilidad de abordar la reforma de algunos otros aspectos de la Ley. Por este motivo, en el año 2005 también se remitió a los Excmos. Sres. Presidentes de la Junta de Castilla y León y de las Cortes Autonómicas una propuesta de reforma de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, en la cual se incluyeron los siguientes aspectos de la misma susceptibles de mejora:

1.- En relación con el ámbito de actuación de la Institución, cabía remitirse, en primer lugar, en cuanto al objeto de la actuación de esta Procuraduría, a la propuesta de reforma del Estatuto que se ha sugerido desde esta Institución, y que, como es lógico, en el caso de que se llevara a cabo en el sentido apuntado, conllevaría una nueva redacción del art. 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

También debería valorarse incluir, dentro del ámbito de supervisión del Procurador del Común, las nuevas figuras organizativas utilizadas por las administraciones públicas para desplegar su actividad prestacional.

Ya en las leyes reguladoras de los defensores del Pueblo autonómicos aprobadas a mediados de los años 80, se observaba una voluntad ampliadora de competencias de los comisionados parlamentarios autonómicos, al integrar a los organismos autónomos, sociedades públicas, empresas, concesionarios y fundaciones dependientes de las respectivas administraciones autonómicas dentro de los sujetos sometidos a la labor de fiscalización de aquellos.

PROCURADOR DEL COMÚN

Con carácter especial, en las últimas leyes aprobadas, Navarra, Canarias y Castilla-la Mancha, se contienen referencias expresas a sociedades y concesionarios de servicios públicos, incluso a las fundaciones en el caso de Canarias.

A diferencia de lo que ocurre en las leyes citadas, el art. 1.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, solamente hace referencia a entes y organismos que dependen de la Administración o que están afectos a un servicio público. Por este motivo, y sin perjuicio de que una interpretación amplia de los referidos conceptos normativos permita la supervisión de las sociedades públicas, fundaciones públicas, concesionarios de servicios públicos, etc..., quizás sería conveniente clarificar normativamente dicha cuestión, mediante una modificación del apartado segundo del art. 1 de la Ley reguladora de la Institución.

Por otro lado, en su día, ya había existido una propuesta de modificación de la Ley en las Cortes de Castilla y León en este sentido.

Para finalizar con las propuestas relacionadas con el ámbito de supervisión del Procurador del Común, igualmente debería valorarse contemplar expresamente la posibilidad de supervisar la actividad administrativa (personal y actos de administración) de las Cortes de Castilla y León.

En relación con esta cuestión, hay que tener en cuenta, de un lado, que otros comisionados autonómicos disponen de competencia expresa para evaluar la actividad estrictamente administrativa de los correspondientes parlamentos regionales, y, de otro, que la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contempla los actos de los órganos legislativos en materia de personal, administración y gestión patrimonial como materia incluida dentro del concepto de actividad administrativa fiscalizable. (Art. 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

En concreto, en primer lugar, establece el art. 13.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko que “quedan excluidos de sus poderes de inspección el parlamento y el gobierno con excepción, en ambos casos, de la actividad administrativa”.

Del mismo modo, el art. 3 c) de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora del Defensor del Pueblo de Navarra, establece que la “Administración Parlamentaria” puede ser objeto de su supervisión.

Sería conveniente que este tipo de actividad materialmente administrativa desarrollada por las Cortes de Castilla y León fuera susceptible de ser supervisada por el Procurador del Común.

PROCURADOR DEL COMÚN

Esta cuestión, a nuestro juicio, también debería ser clarificada en el art. 1 de la Ley.

2.- En relación con las prerrogativas y garantías (estatuto jurídico personal) de las personas que desempeñen el cargo de Procurador del Común y de Adjunto, durante el período de tiempo en el que ejerzan sus funciones, nos remitimos aquí a la fundamentación expuesta en la propuesta de reforma de la configuración estatutaria formulada desde esta Procuraduría.

Parece conveniente que, en el caso de que se reformara el Estatuto de Autonomía en el sentido apuntado por esta Institución, el precepto de la Ley dedicado a este aspecto (art. 1.4), se remita a lo establecido en el Estatuto.

3.- Debería establecerse, a nuestro juicio y como excepción a las obligaciones previstas en los arts. 12.5 (en cualquier caso se mantendrá en secreto el nombre de las personas que formulen las quejas) y 17 (las actuaciones que deben llevarse a cabo en el curso de una investigación se realizarán con absoluta reserva) de la Ley, la existencia de requerimientos de información por parte del Ministerio Fiscal, así como de la Jurisdicción Penal.

En este sentido, se debe tener en cuenta que, en virtud de la existencia de una obligación de colaborar con la jurisdicción penal (consecuencia del art. 118 de la CE) y de la especial relevancia que es predicable de las actuaciones desarrolladas por este orden jurisdiccional, esta Institución puede verse obligada a facilitar datos de la persona que formula una queja ante peticiones de información formuladas por los órganos citados en el curso de la investigación de comportamientos presuntamente delictivos.

En otras palabras, el deber de confidencialidad que inspira todas las actuaciones desarrolladas por el Procurador del Común puede quebrar en el supuesto de actuaciones judiciales de carácter penal y de peticiones de colaboración de los órganos encargados de dirigir tales actuaciones, y ello debería clarificarse en los preceptos antes citados.

4.- Sería conveniente también contemplar expresamente en el texto legal la obligación, por parte de la Administración, de motivar los rechazos de las resoluciones formuladas, así como la de comunicar las medidas adoptadas en cumplimiento de las que sean aceptadas, tal y como establece, por ejemplo, el art. 37.3 de la Ley 7/2001, de 31 de julio del Diputado del Común de Canarias.

En este sentido, la práctica diaria de esta Institución muestra que no son pocos los casos en los que las aceptaciones de las administraciones destinatarias de las resoluciones formuladas no dan por terminado el problema planteado, al no ser adoptadas las medidas anunciadas por aquéllas. Así nos lo hacen saber los ciudadanos en numerosas ocasiones, motivando la reapertura de los correspondientes expedientes de queja.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por ello, resulta adecuado establecer legalmente la necesidad de que las administraciones que acepten las resoluciones del Procurador del Común, indiquen las medidas concretas que sean adoptadas como consecuencia de su aceptación.

5.- Finalmente, la Ley 2/1994, de 9 de marzo, no regula el cese automático del Adjunto del Procurador del Común. El actual art. 33.4 de la Ley se remite, en relación con el régimen aplicable al cese del Adjunto, a las causas de cese del Procurador del Común previstas en el art. 9 de la Ley.

La remisión operada por el artículo citado podría interpretarse en el sentido de que la toma de posesión del nuevo titular no implica el cese automático del Adjunto.

Sería conveniente clarificar, con rango legal, dicha cuestión, estableciendo expresamente que el cese del Adjunto tiene lugar, además de por las causas previstas en el art. 9.1. de la Ley, en el momento de la toma de posesión de un nuevo titular. Así se establece en todas las leyes reguladoras de los comisionados parlamentarios autonómicos aprobadas hasta la fecha, excepción hecha de la de Baleares.

En consecuencia, se considera conveniente que en el art. 33 de la Ley, dedicado al Adjunto, se aclare esta cuestión, dotando de rango legal a lo previsto actualmente con rango reglamentario en el art. 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León.

Con posterioridad a la remisión de la propuesta de modificación de la Ley reguladora de esta Institución señalada, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Ley 5/2005, de 16 de diciembre, del Procurador General del Principado de Asturias, norma que se refiere a algunas de las previsiones anteriormente expuestas. En concreto, se incluye dentro del ámbito de supervisión del comisionado parlamentario a las nuevas figuras organizativas utilizadas por las administraciones públicas y se regula expresamente el cese de la figura del Adjunto.

En conclusión, la pretensión de esta Institución de que se adopte la iniciativa dirigida a la modificación de la Ley reguladora de la misma, comprensiva, entre otros, de los extremos indicados, responde a la conveniencia de dotar de mayores garantías a los derechos de los ciudadanos de Castilla y León y, en suma, al objetivo de lograr resultados más eficaces en la gestión desarrollada por esta Institución en defensa de tales derechos.

3. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

3.1. Treviño

Al igual que en informes anteriores se ha realizado un seguimiento exhaustivo de todas aquellas cuestiones que guardan relación con el enclave burgalés de Treviño.

PROCURADOR DEL COMÚN

Como cuestión más destacable, hay que significar las sentencias dictadas los meses de junio y noviembre, respectivamente, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que estimaron los recursos interpuestos por la Junta de Castilla y León contra los acuerdos firmados en 2002 entre los Ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño con el Gobierno Vasco.

En su fallo, el Tribunal consideró que dichos acuerdos que afectaban a materias de educación, cultura, promoción económica y desarrollo rural, eran contrarios a derecho.

Los motivos principales desplegados por el Tribunal para estimar el recurso interpuesto por la Junta de Castilla y León fueron varios.

En primer lugar, porque se pudo apreciar claramente la competencia de la Comunidad de Castilla y León en las materias objeto de los acuerdos. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León recordó las competencias exclusivas de nuestra Comunidad Autónoma en materias como ordenación del territorio, agricultura y ganadería, comercio interior educación, cultura y turismo.

El Tribunal consideró asimismo que los acuerdos afectaban a valores esenciales para la identidad de Castilla y León como la lengua castellana y su patrimonio cultural.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia recordó a los Ayuntamientos del enclave los deberes de lealtad y de información mutua, así como de colaboración y coordinación con la Junta de Castilla y León.

Finalmente, el Tribunal destaca la invasión administrativa del Gobierno Vasco puesto que constaban partidas presupuestarias destinadas a los acuerdos objeto de la sentencia.

3.2. Enseñanza del euskera en Miranda de Ebro (Burgos)

Como ya se hizo constar en el informe del año 2004, esta Procuraduría tuvo conocimiento de la reivindicación por diversos colectivos de la enseñanza del euskera en la Escuela Oficial de Idiomas de Miranda de Ebro (Burgos). Dicha petición tendría como finalidad cumplir el objetivo de implantar y consolidar lenguas cooficiales en España y, sobre todo, la intención de favorecer la inserción laboral de los castellanos y leoneses en otras comunidades con lengua propia, en atención a lo dispuesto en el Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas de régimen especial.

Esta reclamación resultaba en nuestra opinión totalmente razonable, algo que venía reforzado por el hecho de que en otros territorios de la región se impartía la enseñanza de otras lenguas con el fin de que los ciudadanos que así lo estimasen oportuno pudieran beneficiarse

PROCURADOR DEL COMÚN

de su conocimiento, en especial para la preparación de oposiciones de ingreso en la Administración Pública y para el acceso al mercado laboral.

Así, en la comarca leonesa de El Bierzo hace ya algún tiempo que en diversos centros docentes se enseña la lengua gallega de manera optativa.

Con estos antecedentes, se consideró oportuno iniciar una actuación de oficio por esta Procuraduría, tal y como se hizo constar en el informe del pasado año con el fin de obtener información sobre la viabilidad de la impartición de clases de euskera en la Escuela Oficial de Idiomas de Miranda de Ebro y de las previsiones que existían al efecto a corto y medio plazo.

El informe elaborado por la Consejería de Educación significaba que el Plan Marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de Régimen Especial de Castilla y León incluía un objetivo denominado “Implantar y consolidar lenguas cooficiales”, con la intención de favorecer la inserción laboral de los castellanos y leoneses en otras comunidades con lengua propia, lo que parecía dar a entender que desde la propia Consejería de Educación se estaban arbitrando las medidas conducentes a satisfacer reclamaciones como la que dio lugar a esta actuación de oficio.

Por consiguiente, se consideró en aquel momento que se estaban poniendo los medios para dar solución a la problemática planteada. Una vez realizado el seguimiento de la problemática expuesta en el año 2005 se ha podido constatar que, efectivamente, la pretensión de los colectivos de Miranda de Ebro antes citados había sido satisfecha.

4. PROPUESTAS NORMATIVAS

4.1. Regulación de los aprovechamientos micológicos

El expediente de queja **Q/845/05** hacía alusión al Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se Ordenan y Regulan los Aprovechamientos Micológicos, en los Montes Ubicados en la Comunidad de Castilla y León.

Según el autor de la queja, la regulación actual de la materia, a través del citado Decreto, era “insuficiente e inaplicable”, y no hace frente a las repercusiones sanitarias, ecológicas y económicas de la micología.

Asimismo, se afirmaba que “en casi seis años que lleva vigente ese Decreto, no se han puesto denuncias ni sanciones sobre la base del mismo, porque entre otras razones está basado en la Ley de Montes de 1957 y nadie puede ser sancionado sin existir previa Ley y como es patente, la precitada Ley es preconstitucional, y en ella, no se citan los hongos en su articulado”. Así, se aludía a la circunstancia de que “se están usando prácticas prohibidas (rastrillado, bolsas de plástico), venta ilegal de setas sin control económico ni sanitario, sin que

PROCURADOR DEL COMÚN

los agentes de la autoridad puedan denunciar estos hechos, porque el apartado de infracciones y sanciones del Decreto es inaplicable”.

Finalmente, se consideraba que el Decreto 130/1999 presenta además una Disposición Adicional Única que puede ser anticonstitucional al poder limitar el tránsito y la libre circulación de personas. Se ponía como ejemplo que en la caza y en la pesca no se prohíbe el tránsito de personas en época de veda, siempre y cuando no se realicen las actividades.

En el informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente se hacía constar, como premisa básica, que *“no existe previsión de reforma del Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se ordenan y regulan los aprovechamientos micológicos en los montes ubicados en la Comunidad de Castilla y León”*.

A la vista del contenido del informe remitido por la Administración autonómica, realizamos las siguientes consideraciones.

Primera. El problema fundamental que se quiso poner de manifiesto en la reclamación era la inaplicabilidad práctica del Decreto 130/1999, de 17 de junio, puesto que, dada su naturaleza reglamentaria, no puede hacer frente a la penalización de las prácticas prohibidas.

A ello, habría que añadir que el reconocimiento a las entidades locales propietarias de montes de utilidad pública de la posibilidad de regular mediante ordenanzas municipales la recolección consuetudinaria episódica de las setas (art. 8.3.c) del Decreto), teniendo en cuenta las características peculiares de su término municipal y/o ámbito territorial, podría suponer, en opinión del autor de la queja, “un enorme caos legislativo”.

Siguiendo el orden de las argumentaciones expuestas en el informe elaborado por la Consejería de Medio Ambiente, nos referimos inicialmente a la regulación legal de los aprovechamientos micológicos en la legislación estatal.

Como se indicaba en el informe, el precepto de partida debe ser la Disposición Derogatoria Única de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, por la cual se deroga expresamente la Ley de Montes de 1957 y se establece que las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de los textos derogados continúan vigentes, en tanto no se opongan a lo previsto en la nueva Ley de Montes, hasta la entrada en vigor de las normas que pudieran dictarse en su desarrollo.

En este sentido, hay que entender vigente el Reglamento de Montes de 1962, en tanto en cuanto no se proceda a la aprobación de la normativa de desarrollo de la Ley de Montes de 2003. De este modo, al estar comprendidos los aprovechamientos micológicos dentro de los aprovechamientos forestales, sería de aplicación el mandato del art. 414.1 del Reglamento, por el cual “los que sin autorización competente aprovechen esparto, juncos,

PROCURADOR DEL COMÚN

palmitos, berceo u otras plantas industriales o beneficiosas para la economía rural, bellota, piñón o piña y demás frutos (dentro de los cuales, entiendo que tendría cabida el aprovechamiento de productos micológicos), serán castigados con multa del tanto al triplo del valor de lo aprovechado”.

Según se informa por la Consejería de Medio Ambiente, las infracciones administrativas relacionadas con aprovechamientos micológicos vendrían englobadas dentro de las infracciones genéricas de la Ley de Montes de 2003 del art. 67, letra h), “la realización de aprovechamientos forestales sin autorización administrativa o, en su caso, notificación del titular y, en general, la realización de cualquier actividad no autorizada o notificada, cuando tales requisitos sean obligatorios” y del art. 67, letra l) “cualquier incumplimiento grave que afecte al normal desarrollo del monte, del contenido de los proyectos de ordenación de los montes, planos dasocráticos de montes o planes de aprovechamientos, así como sus correspondientes autorizaciones, sin causa técnica justificada y notificada al órgano forestal de la Comunidad Autónoma para su aprobación”.

Segunda. Partiendo del hecho de que la Ley de Montes de 2003 contempla, en los dos apartados citados, una tipificación de infracciones administrativas genéricas y que, por consiguiente, podrían abarcar lo relativo a aprovechamientos micológicos, el siguiente paso fue valorar el régimen sancionador previsto en el Decreto 130/1999, de 17 de junio, en uso de las competencias de desarrollo normativo y ejecución que el art. 34.1.9ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales.

Como es sabido, el art. 127.1 LRJPAC prevé que la potestad sancionadora de las administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida en una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en el Título IX de la Ley y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Es indudable que las setas, tradicionalmente, han sido un recurso cuyo aprovechamiento se ha considerado abierto a la generalidad de los ciudadanos sin especiales restricciones, por lo cual la legislación forestal ha obviado contemplar un régimen sancionador específico. Y cuando las Comunidades Autónomas, como la nuestra, han decidido regular lo micológico con más detalle han elegido la vía reglamentaria, algo que en estricta aplicación del principio de legalidad sancionadora ha impedido establecer un régimen sancionador propio y específico en la materia.

PROCURADOR DEL COMÚN

Ante la creciente importancia de la micología desde el punto de vista sanitario, económico y ecológico, y dado el deber de tipificar las infracciones administrativas en esta materia en una norma con rango de Ley, parece fuera de toda duda la conveniencia de promulgar para la Comunidad de Castilla y León una norma con rango de Ley, bien específica del ámbito micológico, bien en el marco global de una Ley forestal, que contemple un régimen sancionador propio, actualizado y preciso.

En este orden de cosas, diversas comunidades autónomas han venido promulgando diversas normas con rango de Ley en las cuales se han previsto supuestos sancionables en materia micológica.

Así, la Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña, en su art. 74.2, ha previsto como supuesto sancionable los aprovechamientos forestales efectuados por personas que no reúnan los requisitos legalmente establecidos.

La Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, en su art. 76 sanciona el aprovechamiento micológico cuando éste requiera autorización conforme al correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales o a la Ley reguladora y la misma no haya sido obtenida. La infracción se califica como leve.

Por su parte, los art. 76 y 77.2 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra hacen alusión expresa al aprovechamiento de frutos sin autorización o sin ajustarse a las prescripciones impuestas por la Administración forestal, siendo tal infracción igualmente calificada como leve.

En idénticos términos a la Ley navarra, se han manifestado la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (art.87) y la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de la Rioja (arts. 87 y 88).

La Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, (art. 72, letra c) habla de aprovechamientos indebidos de setas y trufas sin autorización o notificación previa de la Administración en dos supuestos alternativos: cuando dicha autorización sea preceptiva o cuando se produzca el aprovechamiento sin someterse a las condiciones señaladas en la misma. En esta Comunidad, esta infracción también es considerada leve.

De lo expuesto cabe extraer dos conclusiones:

1.- Que diversas comunidades autónomas en aplicación del principio de legalidad sancionadora contemplan en sus Leyes forestales como sancionables diversas infracciones en materia micológica.

PROCURADOR DEL COMÚN

2.- Que, dada la creciente relevancia de la micología, parece recomendable una tipificación más precisa de las infracciones en esta materia en una norma con rango de Ley, en estricta aplicación del principio de legalidad sancionadora del art. 127.1 LRJPAC.

En consecuencia, el Decreto autonómico parece insuficiente y sería aconsejable iniciar las actuaciones tendentes a abordar un Proyecto de Ley, bien genérico en materia forestal, bien específico en el ámbito micológico, que tipifique de la manera más precisa posible las infracciones administrativas en este sector de la actividad forestal, incorporando como conductas punibles las prácticas prohibidas a las que se alude en el art. 3 del Decreto 130/1999.

Que el citado Decreto parece insuficiente desde el punto de vista sancionador parece claro a la vista de las estadísticas remitidas desde la Consejería de Medio Ambiente.

Tercera. Por otra parte, se consideraba que la Disposición Adicional Única del Decreto 130/1999, de 17 de junio, la cual permite establecer limitaciones temporales al tránsito de personas, animales o vehículos por razones de protección o conservación del recurso en zonas o caminos de determinados montes, podría resultar inconstitucional por vulneración de la libertad de circulación reconocida en el art. 19 CE.

Pues bien, compartiendo el criterio de la Consejería de Medio Ambiente, se consideró que dicha Disposición Adicional no implicaba vulneración alguna de la libertad de circulación de las personas, pues se trataba de una limitación temporal, con carácter excepcional y por razones de protección o conservación de un bien natural.

Cuarta. Según los datos remitidos por la Consejería de Medio Ambiente, el número de expedientes sancionadores incoados por infracciones en materia de aprovechamientos micológicos resultaba muy escaso, lo cual podría deberse no solamente a la práctica inexistencia de denuncias, sino también a la falta de tipificación de las infracciones en una norma con rango de Ley.

Los datos facilitados por la Consejería de Medio Ambiente, respecto a expedientes sancionadores incoados en los años 2003 y 2004 en materia de aprovechamientos micológicos eran los siguientes:

- En Ávila, ninguno, pues ha de tenerse en cuenta que no existe ningún aprovechamiento micológico en dicha provincia regulado directamente por el Servicio Territorial de Medio Ambiente.

- En Burgos, se incoaron cuatro expedientes en el año 2003 (dos finalizaron con imposición de sanción), y tres en el año 2004 (dos se resolvieron con imposición de sanción).

PROCURADOR DEL COMÚN

- En León, en el año 2003 no se inició ningún expediente sancionador. En el año 2004 se incoaron cinco, cuatro de los cuales fueron resueltos con imposición de sanción.

- En Palencia se incoaron en el año 2003 seis expedientes sancionadores, todos ellos resueltos con imposición de sanción. En el año 2004 no se inició ningún expediente sancionador.

- En Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora no se tramitó ningún expediente sancionador ni en el año 2003 ni en el año 2004. No obstante, respecto a la provincia de Valladolid, se matiza que los aprovechamientos se han llevado a cabo en la Base Militar "El Empecinado", cuyos terrenos están excluidos de la aplicación del Decreto 130/1999, de 17 de junio, habiéndose remitido dichas denuncias al Cuartel General del Mando de Apoyo Logístico Regional Noroeste a efectos de su traslado al órgano competente.

- Por lo que se refiere a la provincia de Soria, en el año 2003 se incoaron tres expedientes sancionadores, todos ellos resueltos con imposición de sanción y en el año 2004 no se inició ningún expediente sancionador.

A estos datos, habrían de acumularse las sanciones que, en su caso, podrían haber impuesto las corporaciones locales con base en las ordenanzas reguladoras de la recolección consuetudinaria episódica que adopten en virtud de la facultad que les atribuye el art. 8.3.c) del Decreto 130/1999.

No obstante, esta facultad sancionadora parece difícil de llevar a efecto, pues en muchos casos son, incluso, entidades locales menores las que aprueban las ordenanzas reguladoras de la recogida de setas y objetivamente carecen de medios para coordinar su actuación con la Guardia Civil o con la Guardería Forestal y, más aún, para tramitar los procedimientos sancionadores e imponer las sanciones oportunas.

Por ello, sería necesario articular instrumentos de coordinación entre la Consejería de Medio Ambiente y la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León para así articular una respuesta uniforme a la problemática, cada vez más relevante, de los irregulares aprovechamientos de los recursos micológicos.

En definitiva, examinada la información remitida por la Consejería de Medio Ambiente, se tenía la impresión de que el Decreto 130/1999, de 17 de junio, regulador de los aprovechamientos micológicos en nuestra Comunidad Autónoma, resultaba un instrumento inadecuado para sancionar las conductas reprochables a las que diversos preceptos del texto reglamentario hacen alusión.

La resolución remitida a la Consejería de Medio Ambiente fue la siguiente:

"1.- Que con la finalidad de garantizar la protección del patrimonio micológico de la Comunidad Autónoma, y dada la competencia de desarrollo normativo y ejecución que posee nuestra Comunidad en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales (art. 34.1.9ª del Estatuto de Autonomía), se proceda a iniciar las actuaciones conducentes a la aprobación de la Ley Forestal de la Comunidad de Castilla y León. Dentro de los contenidos de dicha Ley, se requiere la tipificación más detallada posible de las infracciones en materia de aprovechamientos micológicos, en cumplimiento del principio de legalidad sancionadora contemplado en el art. 128.1 LRJPAC.

2.- Que se proceda a articular por la Consejería de Medio Ambiente cuantos instrumentos de coordinación sean necesarios a nivel interorgánico con los distintos servicios territoriales y a nivel de corporaciones locales con la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León para potenciar el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de aprovechamientos micológicos y lograr la aplicación uniforme del régimen sancionador previsto para esta materia".

La Consejería de Medio Ambiente ha respondido a nuestra propuesta, informando que "los actuales instrumentos legales, Decreto 130/1999 y la vigente Ley de Montes, de los que dispone la Guardería Forestal actualmente para llevar a cabo la denuncia de dichas infracciones, son instrumentos que consideramos resultan suficientes".

Por otra parte, expone que "no parece necesario articular ninguna norma específica del ámbito micológico. La potestad sancionadora quedará perfectamente reflejada en la nueva Ley de Montes de la Comunidad Autónoma. En el art. 118 del anteproyecto de la Ley de Montes, punto 14, se recoge como infracción "grave", "la realización de aprovechamientos forestales sin la preceptiva autorización administrativa o licencia de aprovechamiento, o con el incumplimiento de sus condiciones". En los art. 120, 121, 122 y 123 se recogen el régimen de prescripción de las infracciones, la descripción y clasificación de las mismas, la competencia sancionadora y los criterios de graduación de las sanciones".

La Consejería de Medio Ambiente entiende que *"la disgregación legislativa del aprovechamiento micológico de los montes, del resto de los aprovechamientos, lejos de conllevar ventajas produciría innecesarias complicaciones en el procedimiento de aplicación de las Leyes, que necesitan ser un marco legislativo abierto a los procesos naturalmente cambiantes de las costumbres, usos y percepciones sociales de los montes. Además la disgregación no parece oportuna ni por los ingresos económicos que este aprovechamiento genera ni por diferencias intrínsecas profundas, a nivel de infracciones, con otros aprovechamientos".*

PROCURADOR DEL COMÚN

Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente estima que *“el problema del procedimiento sancionador no parece hallarse tanto en la ausencia de legislación operativa al respecto, como en la ausencia de ‘educación social micológica’ y en la dificultad de la Guardería Forestal para controlar un aprovechamiento que se encuentra concentrado mucho en unos meses determinados, pero en una superficie, de montes públicos y particulares, muy elevada y dispersa”*.

4.2. Propuesta de modificación de la Ley de Prevención Ambiental

Se acordó iniciar dicha actuación de oficio, **OF/47/05** a la vista de lo dispuesto en el art. 74 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental. En concreto, el referido artículo dispone en su apartado 2.a) que constituye infracción muy grave *“ejercer la actividad... sin la preceptiva autorización o licencia ambiental, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente...”*. En caso contrario, cuando no se haya producido un daño o deterioro grave, la infracción se tipifica como grave.

Todo ello, a diferencia de lo que se preveía en la ya derogada Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, cuyo artículo 28.2.b) tipificaba como infracción muy grave *“el ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento sin licencia de actividad o de apertura”*.

Con carácter previo al inicio de la actividad -tal y como dispone el artículo 33-, sus titulares han de obtener la autorización de puesta en marcha correspondiente, todo ello en orden a garantizar que la instalación se ajusta al proyecto aprobado y a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso.

Debe tenerse en cuenta que la autorización o licencia constituye un acto administrativo que remueve el límite existente para el ejercicio de un derecho preexistente o levanta la prohibición preventivamente establecida por la norma que atribuye a la Administración una potestad de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad, en el supuesto concreto contemplado, no producirá perturbación del bien jurídico protegido por dicha norma. Se trata, por tanto, de un acto de la Administración cuyo otorgamiento sólo procede después de comprobar que la actividad para la que se solicita cumple determinados requisitos y exigencias que la hace compatible con el bien que la norma que impone la autorización trata de preservar.

A dicha categoría pertenecen las licencias para la apertura de instalación o establecimiento y, en especial, la licencia que corresponde a la intervención administrativa en actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

PROCURADOR DEL COMÚN

En consecuencia, este tipo de licencias prolonga su vigencia mientras dure la actividad autorizada, haciendo surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público (la tranquilidad, salud y medio ambiente) de las vicisitudes que a lo largo del tiempo puedan surgir. Por ello, de una parte, la autorización o licencia de que se trata precisa para su otorgamiento la previa tramitación de un procedimiento encaminado a la calificación de la actividad y a la constatación de que cumple los requisitos establecidos, sin que pueda comenzar el ejercicio de aquélla sin la correspondiente comprobación de funcionamiento. De otra, la relación permanente creada con la Administración legitima a ésta para que pueda establecer medidas correctoras precisas para preservar, en todo momento, el específico interés público que debe tutelar a través de la potestad de policía que al efecto detenta.

A la vista de lo expuesto, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Que se adopten las actuaciones oportunas en orden a modificar el artículo 74 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, añadiendo al elenco de infracciones ya previstas la de “ejercer la actividad sin la preceptiva licencia de apertura”.

La Administración autonómica rechazó esta resolución, entendiendo que el ejercicio de una actividad sin licencia de apertura estaba recogido en la cláusula general prevista en el art. 74.4.b) de la Ley de Prevención Ambiental que señala como infracciones leves “cualesquiera acciones u omisiones que vulneren lo dispuesto en la presente Ley o en las normas y reglamentos que la desarrollen, cuando no estén tipificadas como infracciones graves o muy graves”. Asimismo, indicaba la citada Consejería que si la resolución de concesión de licencia ambiental contempla en su condicionado la obligación expresa de disponer licencia de apertura, ejercer la actividad sin la preceptiva licencia de apertura, supondría una infracción grave prevista en el art. 74.3 b).

4.3. Propuestas de modificación de la Ley de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes

4.3.1. Prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados en establecimientos comerciales de autopistas y autovías

Con fecha 18 de junio de 2003, esta Institución remitió a la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social Resolución con entrada en la misma 23 de junio de 2003.

En dicha resolución se ponía de manifiesto la necesidad de proceder a la modificación del art. 23.6 b) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social

PROCURADOR DEL COMÚN

de drogodependientes con el fin de extender la prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales (que actualmente se aplica a áreas de servicio y descanso) a estaciones de servicio, empresas de alojamiento turístico y de restauración y a establecimientos comerciales de autopistas y autovías. Tal y como, por otro lado, ha sucedido en otras Comunidades Autónomas como Andalucía, País Vasco, o Madrid, en las que se ha procedido a la modificación de las correspondientes normas reguladoras.

En el escrito remitido en contestación a la Resolución referida, nos comunica la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que, como consecuencia de la futura aprobación de la Ley estatal sobre prevención del consumo de alcohol, se hará indispensable la modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, manifestando ese centro directivo su disposición a incluir la Resolución formulada en las modificaciones que se introduzcan en la Ley 3/1994, una vez entre en vigor la Ley estatal.

Sin embargo, y teniendo en cuenta, por un lado, que la normativa relativa al consumo de alcohol en lugares públicos si bien es uno de los objetivos previstos para esta legislatura puede demorarse y, por otro, que un alto porcentaje de los accidentes que se producen en nuestras carreteras tiene su origen en el abuso de alcohol por parte de los conductores -tal y como se constata en las estadísticas facilitadas por la Dirección General de Tráfico- sería necesario que se abordara con carácter urgente la citada modificación. Y ello con independencia de las que resulte necesario realizar una vez entre en vigor la normativa estatal.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que en la actuación de oficio registrada con el número de referencia OF/13/03 se constató la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales en una cafetería ubicada en una localidad abulense y que, como contestación a la puesta en conocimiento de tales hechos a las autoridades competentes, tanto el Ayuntamiento de Espinosa de los Caballeros como la Subdelegación del Gobierno de Ávila, comunican a esta Institución que las referidas instalaciones no conforman un área de servicio de la Nacional N-VI (lo que supone que no se aplica la prohibición de venta y consumo).

A la vista de lo expuesto, y mediante escrito de 19 de julio de 2005, se reiteró la resolución de junio de 2003.

Copia de este escrito se remitió a la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común, a la Consejería de Fomento y a la Comisión de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León. En la actualidad, nos encontramos a la espera de la respuesta de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

4.3.2. Venta de bebidas alcohólicas a menores de 18 años

El artículo 23.3 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes establece que no se permitirá la venta o suministro de bebidas alcohólicas a menores de 16 años y, en el caso de bebidas alcohólicas de más de 18 grados, a los menores de 18 años. En los mismos términos, se pronuncia el art. 13.1. de la Ley 2/1996, de 8 de mayo, sobre drogas de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Salvo en Baleares, que aún no ha legislado sobre el particular, y en Asturias, donde se prohíbe la venta o suministro de bebidas alcohólicas a menores de 16 años (Art. 6 de la Ley 5/1990, de 19 de diciembre, sobre prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de 16 años), en el resto de las Comunidades Autónomas no está permitido vender ni suministrar ningún tipo de bebida alcohólica a los menores de 18 años.

Así, en Cataluña (art. 17.1 de la Ley 20/1985, de 25 de julio de prevención y asistencia en materia de sustancias que puedan generar dependencia), Aragón (art. 12.1 de la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias), La Rioja (art. 36.1 de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adicciones), Cantabria (art. 23.1 de La Ley 5/1997, de 6 de octubre, de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias), País Vasco (art. 20.1 de la Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias), Castilla-La Mancha (art. 1.2 de la Ley 2/1995, de 2 de marzo, contra la venta y publicidad de bebidas alcohólicas a menores), Navarra (art. 1.1 de la Ley Foral 10/1991, de 16 de marzo, sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad), Murcia (art. 16.2 de la Ley 6/1997, de 22 de octubre sobre drogas, para la prevención, asistencia e integración social), Andalucía (art. 26.1 de la Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas), Comunidad Valenciana (art. 20.1 de la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos), Madrid (Art. 30.1 de la Ley 5/2002, de 27 de junio sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos), Extremadura (art. 8.1. de la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura) y Canarias (art. 32.1 de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores y art. 41 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas).

Por otro lado, la Disposición Final Cuarta de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia de Castilla y León establece expresamente que la Junta de Castilla y León presentará una iniciativa para modificar los arts. 23 y 24 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes

PROCURADOR DEL COMÚN

de Castilla y León, a fin de prevenir el consumo de bebidas alcohólicas por menores de 18 años en el territorio de la Comunidad de Castilla y León

A la vista de lo expuesto, y con independencia de la futura aprobación de un Real Decreto estatal sobre prevención del consumo de alcohol –que, parece ser, elevará a 18 años la edad mínima de acceso a las bebidas alcohólicas – y del que se han hecho eco, recientemente, los medios de comunicación, resulta precisa, a juicio de esta Procuraduría, la modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes. Con fecha 5 de septiembre se remitió Resolución, en ese sentido, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la cual se ha reiterado con posterioridad a la fecha de cierre de este informe.

Dicha reforma, además de dar cumplimiento a la Disposición Final Cuarta de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia de Castilla y Castilla y León, contribuiría, en la línea del derecho autonómico comparado, a paliar el grave problema del alcoholismo juvenil.

5. OTRAS ACTUACIONES

5.1. MAYORES

5.1.1. Línea de ayudas para titulares de residencias de mayores

El expediente **Q/1276/04** versaba sobre la disconformidad con la exigencia recogida en el art. 39.1.2.b) 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. Tal precepto exige dentro del personal técnico mínimo de los centros la presencia de un médico con una prestación mínima de una hora diaria en centros de hasta 25 usuarios, el cual deberá realizar una prestación adicional de una hora diaria por cada 25 usuarios o fracción.

Por otro lado, se estimaba que “las personas acogidas en los centros residenciales, bien por su cotización a la Seguridad Social, bien por el mero hecho de ser ciudadanos españoles, tienen derecho a todas las prestaciones del sistema público de salud, que ha de ser integral, contemplando tanto la atención médica preventiva, como la curativa y rehabilitadora”.

Asimismo, se advertía en el escrito de queja que “en los centros residenciales situados en las zonas rurales, frecuentemente bastante despobladas, se evidencia aún más la contradictoria duplicidad de los servicios médicos del centro residencial con los del médico de cabecera del lugar”, a lo que habría de añadirse la gran dificultad que existe en encontrar un médico dispuesto a prestar el servicio en las condiciones exigidas.

PROCURADOR DEL COMÚN

En definitiva, el autor de la queja creía que se estaba cercenando la labor benéfico-asistencial de los centros residenciales privados y fundaciones, “pues al incrementarse notablemente los costes sin el apoyo de la Administración pública, se va haciendo mucho más difícil la atención a los más desvalidos”.

A esta problemática, se unía la solicitud del autor de la queja de llevar adelante el compromiso de la Gerencia de Servicios Sociales de abordar la implantación de una línea específica de ayudas para los titulares de residencias de mayores pertenecientes al sector denominado “no lucrativo”.

A la vista de lo informado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se realizaron las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se hizo una breve referencia a la posibilidad de reforma del Decreto 14/2001, de 18 de enero, con el fin de flexibilizar las exigencias de personal sanitario a los titulares de las residencias privadas de mayores.

En lo que se refiere a esta cuestión, según se informaba por la Administración autonómica, *“consultados los responsables de la Consejería de Sanidad sobre las exigencias sanitarias en las residencias y el papel de los servicios de Sacyl, su posición es la de mantener el nivel de asistencia preexistente (atención urgente, atención tipo domicilio, etc...)”*.

Teniendo en cuenta que el Gobierno de la Nación se ha comprometido a regular el derecho de la atención a la dependencia con una cartera de servicios que, previsiblemente, incorporará una importante atención sanitaria en los centros residenciales, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades estimaba que *“no parece razonable un paso atrás en el nivel de exigencias establecido si, como es previsible, éstas van a regularse en sentido similar por parte de las autoridades estatales, además de la oposición de amplios sectores tanto profesionales como sociales”* y que *“en todo caso, seguimos abiertos a cualquier otra propuesta, siempre que se produzca consenso dentro del colectivo”*.

Pues bien, como ya se dijo en la resolución que se emitió por esta Procuraduría en fecha 7 de febrero de 2003, la obligación de todas las residencias de mayores de contar con un médico viene justificada por las propias circunstancias de los residentes. Por ello, esta Institución compartía el criterio de la Administración de considerar al mismo nivel de importancia tanto la intervención médica preventiva como la paliativa, razonamiento que encuentra mayor justificación si se atiende al perfil médico de los usuarios de las residencias, cuya edad suele ser aproximadamente de 86 años, y que ingresan en los centros residenciales, en la mayoría de las situaciones, cuando presentan algún grado de dependencia, o cuando se encuentran próximos a esa situación.

PROCURADOR DEL COMÚN

En definitiva, por la necesidad de prestar el mejor servicio posible a los usuarios de las residencias de mayores y no por la presunta complejidad de la transferencia de las competencias correspondientes al Insalud o por la futura e incierta aprobación de una normativa estatal, se consideró que la decisión de la Administración autonómica de no revisar el Decreto 14/2001, de 18 de enero, resultaba una medida razonable y ajustada a derecho.

La segunda cuestión, totalmente distinta de la anterior y que tiene su origen en el año 2002, era la relativa a la implantación de una línea específica de ayudas para los titulares de residencias de mayores pertenecientes al sector no lucrativo.

Reiterando la argumentación expuesta en la tramitación del expediente de queja **Q/1517/02**, consideramos que la implantación de nuevas exigencias en lo que respecta a la plantilla de personal debería ir acompañada de alguna dotación económica en forma de ayudas públicas para los titulares de las residencias. En efecto, si con el Decreto objeto de la controversia se trata de garantizar una mejor atención a los usuarios de las residencias privadas, resultaba totalmente razonable la demanda del autor de la queja relativa a que se tendría que abordar una línea de ayudas económicas para los titulares de las residencias, por el considerable incremento de los costes -tanto de medios materiales como de recursos personales- que se deriva de la preceptiva adaptación de los centros a la nueva normativa.

Por lo tanto, se estimaba que era necesario articular algún instrumento financiero específico con el fin de facilitar el desarrollo de su actividad tanto a los centros residenciales privados como a las fundaciones benéfico-asistenciales, siempre, por supuesto, dentro del marco de discrecionalidad de la Administración a la hora de distribuir los limitados créditos presupuestarios de los que dispone.

De los datos facilitados en el informe de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se desprendía que las subvenciones concedidas al sector no lucrativo -en importe aparentemente escaso- para inversiones en residencias de personas mayores contemplaban dos líneas.

La primera de ellas era la destinada a la creación de nuevos centros, habiéndose financiado en 2003 en un 70% la construcción de la residencia de la Asociación "El Amor" de San Miguel de Serrezuela y en un 58,33% el equipamiento de la residencia "Nuestra Señora de la Piedad" de la Fundación Provincial de Servicios Sociales en Peñaranda de Duero.

La segunda línea de inversiones para residencias de mayores privadas sin ánimo de lucro se dirigía a la realización de obras de mejora, accesibilidad y equipamiento de centros. A esta línea de ayudas, según informaba la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, habría que unir las subvenciones a entidades locales y entidades sin ánimo de lucro para la realización de programas de actividades convocadas anualmente por resolución de la Gerencia

PROCURADOR DEL COMÚN

de Servicios Sociales, incluyendo entre otros objetos subvencionables el mantenimiento de centros residenciales para personas mayores.

Junto con la información elaborada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades consta en poder de esta Procuraduría la relación de beneficiarios de las líneas de ayuda.

Finalmente, dadas las consideraciones expuestas, consideramos que nada había cambiado desde que se dictó la resolución correspondiente al expediente de queja **Q/1517/02**, motivo por el cual se reiteró que si la finalidad del Decreto 14/2001 es garantizar la mayor calidad posible en el servicio residencial a los ancianos, ello debería implicar inevitablemente una mejora de los medios personales y materiales de los centros y, al mismo tiempo, un considerable incremento de los costes para los titulares de las residencias privadas.

Por ello, se insistió en que sería conveniente abordar el establecimiento de una línea de ayudas específica para los titulares de residencias de mayores del sector no lucrativo, fundamentalmente para los colectivos que hubieran tenido mayores problemas en la adaptación a las obligaciones establecidas en el Decreto.

En este sentido, se recordó que la Gerencia de Servicios Sociales, en comunicación de fecha 20 de marzo de 2003, consideraba que donde el impacto de la norma podría poner en peligro el equilibrio del sector era en el subsector de las entidades privadas sin ánimo de lucro, cuyos servicios van dirigidos, en general, a personas con escasos o insuficientes niveles de renta.

Pues bien, subsistiendo dicho problema en la actualidad, se instó a la Gerencia a que llevase adelante el compromiso adquirido, de conformidad con el cual *“se está diseñando con los representantes de este colectivo (el de titulares de residencias privadas de mayores del sector no lucrativo), las bases, cuantías y criterios de una línea de subvención que pueda permitir que los profesionales sanitarios se incorporen a los centros que aun no lo tienen, y puedan ser subvencionados los centros que ya cuentan con ellos, siempre sobre la base de las cuantías que abonan los usuarios. Se trata pues, de ayudas dirigidas a aquellas plazas ocupadas por personas con limitados niveles de renta, que se encuentran atendidas, fundamentalmente, por este colectivo de entidades. Esta línea de subvenciones es complementaria de aquélla, ya puesta en funcionamiento con buenos resultados, que tiene por objeto la accesibilidad y mejora de los centros residenciales de las entidades sin ánimo de lucro”*.

La resolución que se remitió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades fue la siguiente:

“Que con el fin de apoyar a los titulares de residencias privadas en su adaptación a las exigencias establecidas en el 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, y atendiendo al compromiso manifestado por la Gerencia de Servicios Sociales en su comunicación de fecha 20 de marzo de 2003 relativa al expediente Q/1517/02, se aborde por esa Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el establecimiento de una línea específica de ayudas para los titulares de centros residenciales privados de mayores pertenecientes al sector no lucrativo”.

En la comunicación de respuesta remitida por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se manifestaba que *“por lo que se refiere a la colaboración de la Gerencia de Servicios Sociales en la financiación y el mantenimiento de los centros residenciales para personas mayores pertenecientes a las entidades privadas sin ánimo de lucro, reiteramos que las vías existentes son la subvención de inversiones para la creación de plazas allí donde aún sean necesarias, de las obras para la mejora y accesibilidad de las instalaciones, y del mantenimiento. La creciente concentración de plazas es otra vía que, teniendo como finalidad la atención de aquellas personas que más lo necesitan, supone al mismo tiempo una importante y segura fuente de ingresos. Por todo ello, anualmente una importante partida de la Gerencia de Servicios Sociales, que supera los 7,2 millones de euros, se destina a estas entidades”.*

Por otra parte, el informe elaborado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades declaraba lo siguiente: *“En nuestro país estamos viviendo un gran debate en torno al sistema de atención a las necesidades de las personas dependientes y su financiación. Es indiscutible la necesidad de generar nuevos recursos económicos que permitan dar cobertura a esta demanda. Confiamos en que la futura Ley estatal nos permita incrementar las partidas presupuestarias destinadas a garantizar la prestación de servicios tanto en el ámbito de las administraciones públicas como de las entidades privadas sin ánimo de lucro”.*

5.1.2. Ayudas económicas de apoyo en el ámbito familiar de mayores dependientes

En el expediente **Q/188/05**, se hacía alusión a la resolución de 17 de septiembre de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocan ayudas económicas de apoyo al cuidado en el ámbito familiar de personas mayores dependientes.

El autor de la queja alegaba en su reclamación que la madre del interesado, de 80 años de edad, era una persona totalmente dependiente que utilizaba una silla de ruedas para deambular y una grúa especial de minusválidos para levantarse de la cama, ir al baño, etc.

PROCURADOR DEL COMÚN

Además, desde hace dos años estaba ciega y tenía heridas en los pies (escaras) por inmovilización y problemas de circulación.

Según se afirmaba en el escrito de queja, la solicitud de ayuda presentada por el interesado fue desestimada por considerar que la persona mayor atendida no tenía al menos 42 puntos en la variable *capacidad funcional*, según el baremo establecido para la valoración de solicitudes de acceso a la prestación de ayuda a domicilio.

En atención a nuestra petición de información se han remitido a esta Procuraduría tres informes, en uno de los cuales se hacía constar respecto al supuesto objeto de la queja que *"la persona mayor dependiente, causante de la ayuda, debe encontrarse baremada en la fecha en que se publicó la resolución, el 24 de septiembre de 2004, y conforme al baremo citado y no a otros baremos vigentes con anterioridad para la prestación de ayuda a domicilio. Esta baremación implica que el dependiente ha sido solicitante del servicio de ayuda a domicilio, pero no necesariamente debe ser beneficiario ya que, aun teniendo acreditados 42 puntos en su capacidad funcional, podría no alcanzar la puntuación suficiente en otros apartados de la baremación, o encontrarse en lista de espera o haber renunciado al servicio"*.

A la vista de lo informado, y reconociendo que la denegación de la ayuda solicitada era ajustada a derecho, se consideró que la línea de ayudas podría ser objeto de una mejor regulación, con la finalidad de atender a los familiares cuidadores de mayores dependientes.

Así pues, estudiados los diversos informes elaborados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y, en especial, los criterios a tener en cuenta en las prestaciones de ayudas para el año 2005, contemplados, al parecer, en un Programa elaborado en colaboración técnica con las corporaciones locales, se estimó oportuno realizar las siguientes consideraciones:

Primera. Resulta indudable que la configuración sociodemográfica de nuestra Comunidad Autónoma responde a una sociedad envejecida. Este hecho da lugar a la necesidad de apoyar a las personas mayores con todos los medios disponibles, de manera que el máximo interés radica en fomentar que la persona mayor pueda continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida, facilitándole todos los servicios que permitan, mientras sea posible, el mantenimiento de su autonomía personal.

La Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, adoptada en el ámbito competencial exclusivo de nuestra Comunidad Autónoma en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario y promoción y atención de los mayores, reconoce explícitamente la necesidad de apoyar a las familias en su propia Exposición de Motivos cuando, al referirse a la triple perspectiva que va a guiar la planificación y dotación de recursos para las personas mayores, señala, como segunda

PROCURADOR DEL COMÚN

perspectiva, la siguiente: “ofrecer a la familia, que sigue siendo el núcleo fundamental de protección y atención a todos los miembros, los apoyos precisos para que continúen desarrollando, con mayor desahogo, esta labor”.

Diversos preceptos de la Ley 5/2003, entre otros los que a continuación se exponen, concretan esta declaración genérica:

- El art. 1, letra g), define el objeto de la Ley y alude al marco jurídico de actuación de los poderes públicos de Castilla y León, en orden a apoyar a las familias y personas que intervengan, bien de forma individual, bien a través de fórmulas asociativas, en la atención a las personas mayores.

- El art. 3, letra b), explicita como uno de los principios que deben regir la actuación de los poderes públicos el de “corresponsabilidad de la propia persona, familia y administraciones públicas en la atención integral a las personas mayores”.

- El art. 14.4 impone a la Administración autonómica el deber de establecer, en el marco de la normativa fiscal vigente, medidas de apoyo a las familias o a aquellas personas que ejerzan como cuidadores que tengan personas mayores dependientes a su cargo.

- El art. 43.2, en lo relativo a los principios específicos de la atención a las personas mayores dependientes, dispone que “la atención será integral, orientada a la consecución de su bienestar, tanto físico como psíquico y social, a través de recursos adaptados a sus necesidades individuales y del apoyo adecuado a sus familias”.

- Finalmente, el art. 44.2, regulador del contenido de la perspectiva sociosanitaria en la atención a las personas mayores dependientes, contempla que “la Junta de Castilla y León promoverá la puesta en marcha de proyectos que faciliten la permanencia de las personas mayores dependientes en su entorno familiar y social mediante programas individualizados, con el apoyo expreso a las familias y con el establecimiento de las ayudas técnicas específicas”.

Segunda. A la vista de lo expuesto, resulta evidente que la Ley 5/2003 prevé el establecimiento de diversas líneas de actuación administrativa, cuya finalidad es la permanencia del mayor, en la medida de lo posible, en su medio habitual, para lo cual deberán articularse cuantos apoyos sean necesarios para las familias.

Trasladada esta reflexión al caso concreto que nos ocupa, y a la vista de los datos estadísticos facilitados por la propia Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se llegó a la conclusión de que la convocatoria de ayudas de apoyo al cuidado en el ámbito familiar de mayores dependientes del año 2004 había resultado insuficiente, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde la perspectiva de los requisitos previstos en la convocatoria de ayudas.

PROCURADOR DEL COMÚN

Desde el punto de vista cuantitativo, el importe asignado a la línea de ayudas aludida en el escrito de queja en el año 2004 fue de 1.685.533 euros, de los que se resolvieron ayudas por valor de 1.671.918,24 €, lo que, según el informe elaborado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, suponía un porcentaje de ejecución del 99,20%.

Ahora bien, reconociendo, como no puede ser de otra manera, el carácter limitativo de los créditos presupuestarios y la discrecionalidad de la Administración a la hora de elaborar sus presupuestos, parece claro que el importe asignado a la línea de ayudas fue escaso, pues de las 3.146 solicitudes presentadas en el año 2004, solo fueron resueltas favorablemente 864 y, en el caso puntual de la provincia de Zamora, de las 218 solicitudes presentadas, únicamente se concedieron 38.

A la luz de estos datos, daba la impresión de que el número de solicitudes había sido en términos comparativos muy superior al importe presupuestado para la convocatoria, lo que pudo suponer en gran medida que el porcentaje de solicitudes denegadas fuera tan alto.

En consecuencia, siendo consciente esta Institución de la naturaleza limitativa de los créditos presupuestarios, se estimó que sería recomendable incrementar, en lo posible, las cuantías asignadas a la convocatoria, con el fin de aumentar igualmente el número de beneficiarios de las ayudas.

Tercera. Hechas las debidas referencias al marco jurídico regulador de las ayudas al cuidado en el ámbito familiar de personas mayores en la Ley 5/2003, de 3 de abril, y valorados los datos estadísticos remitidos por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades sobre la convocatoria de ayudas del año 2004, restaba efectuar algunas valoraciones en lo concerniente a los aspectos de fondo de la convocatoria, esto es, respecto a los requisitos exigidos para la concesión de las ayudas.

En primer lugar, por lo que se refiere al aspecto concreto al que se aludía en el escrito de queja, consideramos que la fijación como criterio referencial del baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a la prestación social básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León establecido en la resolución de 19 de diciembre de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, respondía a la legítima discrecionalidad de la Administración.

Esto es, una vez que la Administración ha decidido establecer una línea de ayudas para el cuidado en el ámbito familiar de mayores dependientes, corresponde a ésta la libre determinación de los criterios de concesión de las ayudas, de conformidad con lo preceptuado por el art. 122.2. letra f) de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

PROCURADOR DEL COMÚN

No obstante lo anterior, se consideró razonable la pretensión del autor de la queja, puesto que en atención al espíritu de la Ley 5/2003, de 3 de abril, el apoyo a las familias no debería verse condicionado por la recepción del servicio de ayuda a domicilio.

La necesidad de modificar la línea de ayudas no solamente venía sugerida por el reclamante, sino que la propia Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades así lo reconocía en sus informes.

En efecto, en el primer informe se manifestaba que *"en el ejercicio 2005 está previsto modificar esta línea de ayudas, cuya gestión se realizará desde las corporaciones locales"* y en el segundo informe se indicaron los principales cambios respecto a la convocatoria de 2004.

En el informe de fecha 22 de agosto de 2005 se incidía en la idea de aplicar cambios respecto a la convocatoria de 2004 de ayudas para el cuidado familiar de personas mayores dependientes. Dichos cambios consisten en que la prestación de las ayudas a las familias de personas mayores se llevará a cabo desde las corporaciones locales, exigiéndose, entre otros criterios, los siguientes:

- La convivencia de la persona gravemente dependiente y del cuidador en el mismo domicilio.
- La ayuda económica debe ir destinada a la contratación de una persona para el apoyo en el hogar y por una duración mínima de 20 horas semanales.
- La ponderación de la situación económica familiar para determinar el importe de la ayuda.
- Los criterios del número de horas se establecen en función de las cargas familiares (salud del cuidador, menores de 12 años, otros miembros de la familia enfermos o con discapacidades).

Enumerados los criterios manifestados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en su último informe, se consideró oportuno realizar algunas valoraciones sobre los mismos.

Inicialmente, se indicó que el concepto de persona "gravemente dependiente" no figura en la Ley Autonómica de Atención y Protección a las Personas Mayores, por lo que tal concepto, como criterio de determinación de los beneficiarios de las ayudas, podría generar inseguridad jurídica.

Por ello, se consideraba que, en aplicación estricta de la Ley, sería conveniente que la convocatoria de ayudas tuviera como beneficiarios de las mismas a las personas mayores dependientes, sin más acotaciones, en los términos del art. 42 de la Ley 5/2003, precepto que

PROCURADOR DEL COMÚN

entiende por dependencia “la situación en la que se encuentra una persona mayor que, por disminución o pérdida de autonomía física, psíquica o sensorial, precisa ayuda y/o asistencia importante para las actividades de la vida diaria y/o protección o supervisión de sus intereses”. Y a la hora de determinar qué se entiende por dependencia, podría resultar de interés, por ejemplo, la necesidad de Ayuda de Tercera Persona dictaminada por el órgano competente al efecto o los dictámenes emitidos para calificar a un mayor como válido o asistido.

Sin embargo, lo que más llamaba la atención era la exigencia de la contratación de un cuidador para poder acceder a la ayuda, pues con tal exigencia se excluye automáticamente a todos los familiares que, en muchos casos, se ven obligados a atender a mayores dependientes por falta de recursos residenciales.

Desde otro punto de vista, teniendo en cuenta que no todos los solicitantes de las ayudas van a ver resueltas favorablemente las mismas y que la contratación de un cuidador implica una carga económica (retribución que corresponda al cuidador según el convenio colectivo aplicable y cotización a la Seguridad Social) inasumible para muchas familias, la cual debe ser abordada, lógicamente, con carácter previo a la concesión de la ayuda, podría ocurrir que los beneficiarios de las ayudas fueran precisamente quienes dispusieran de mayores recursos económicos.

Esto es, la exigencia de contratación de un cuidador a efectos de la concesión de ayudas puede implicar la exclusión de las ayudas a todas aquellas personas que atienden a sus familiares dependientes y que no tienen recursos económicos para contratar a un cuidador.

Por lo expuesto, se consideraba que la convocatoria de ayudas debería ser revisada para incluir a todos aquellos cuidadores -contratados o no contratados- que atiendan a mayores dependientes, por supuesto, con arreglo a los criterios de ponderación de la situación económica familiar que por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se estimen pertinentes.

Finalmente, por lo que se refería a los criterios informados desde la citada Consejería, se señaló que parecía contradictoria la exigencia de contratación de una persona para el cuidado del mayor “gravemente dependiente” -concepto no previsto en la Ley 5/2003- y, al mismo tiempo, la obligación de convivencia del mayor atendido y del cuidador en el mismo domicilio.

Y en otro orden de cosas, no se alcanzaba a entender el motivo por el cual, al establecerse el criterio del número de horas en función de las cargas familiares, se fija la edad de los menores en 12 años y no en cualquier otra edad.

PROCURADOR DEL COMÚN

En conclusión, con esta resolución no se deseaba interferir en el libre margen de discrecionalidad que la Ley atribuye a la Administración pública, sino sugerir que la convocatoria de ayudas para el cuidado de personas mayores dependientes podría ser objeto de revisión en algunas cuestiones concretas como las apuntadas con el fin de lograr un sistema de reparto más justo.

Considerando de dudosa legalidad el deber informado de convivencia entre el cuidador y el mayor dependiente, y siendo indudable la voluntad de facilitar la permanencia de las personas mayores dependientes en su entorno familiar, en atención a lo dispuesto por el art. 44.2 de la Ley 5/2003, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, sería aconsejable, siempre en la medida que los créditos presupuestarios así lo permitan, incluir como potenciales beneficiarios de las ayudas a aquellos familiares que no pudiendo contratar a cuidadores por carecer de los medios económicos necesarios para ello, se vean obligados a atender a los mayores dependientes en el medio familiar.

Por lo expuesto, esta Procuraduría adoptó la siguiente resolución:

“1.- Que, reconociendo el carácter limitativo de los créditos presupuestarios, se proceda, en la medida de lo posible, a incrementar los importes destinados a la convocatoria de ayudas económicas de apoyo al cuidado en el ámbito familiar de personas mayores dependientes.

2.- Que, en el espíritu de facilitar la permanencia de las personas mayores dependientes en su entorno familiar por virtud de lo dispuesto en el art. 44.2 de la Ley 5/2003, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, y con la finalidad de otorgar ayudas directas a los familiares que tienen que hacerse cargo de mayores dependientes, se tomen en cuenta las argumentaciones realizadas en la presente resolución para su incorporación en la próxima convocatoria de ayudas que se realice”.

En la fecha de cierre del informe esta resolución no había sido objeto de respuesta por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

5.2. Educación

5.2.1. Proceso de admisión en colegios públicos

En el expediente **Q/1075/05**, el autor de la queja manifestaba ser padre de un niño para el que solicitó su admisión para el curso 2005-2006 en el Colegio Público “Alonso Berruguete” de Valladolid.

PROCURADOR DEL COMÚN

Según se afirmaba en la reclamación, a la vista de la publicación del baremo de puntos, se daba la circunstancia de que de las 90 solicitudes presentadas, aproximadamente la mitad de ellas estaban empatadas con 5 puntos cada una. El criterio de desempate había sido la letra inicial del primer apellido del alumno, de conformidad con la resolución de 3 de marzo de 2005 de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa.

En este sentido, el reclamante consideraba que la decisión de utilizar el sorteo como criterio de desempate “es una discriminación por apellido con respecto a los demás solicitantes que no se basa en ninguna razón objetiva”.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la Consejería de Educación informe en el cual constaban los datos obrantes en la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa respecto al proceso de admisión de alumnado para el curso 2005-2006 en los colegios públicos de la ciudad de Valladolid.

Examinado el contenido del informe elaborado por la Administración educativa, se podía concluir, desde un punto de vista teórico, que la Dirección Provincial de Educación de Valladolid había dado cumplimiento a la normativa reguladora del proceso de admisión de alumnos en los colegios públicos.

Como bien dice la Consejería de Educación, el establecimiento de criterios de admisión es una exigencia derivada de la normativa básica estatal, tal y como se prevé en la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. Y en este sentido, el 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 y el Anexo I de la Orden EDU/184/2005, de 15 de febrero, por la que se desarrolla el proceso de admisión del alumnado, determinan el baremo para la admisión de alumnos.

Sin embargo, a pesar de que habían sido previstos varios criterios de valoración en el baremo y varios criterios excluyentes para la resolución de situaciones de empate, lo cierto es que las situaciones de empate fueron muy numerosas en algunos colegios públicos.

En este caso, esto es, existiendo empate entre los aspirantes una vez aplicados todos los criterios previstos, la última solución sería la de proceder a sorteo público, en el cual el criterio de desempate sería la primera letra del primer apellido, de conformidad con lo establecido en el art. 15.2 de la Orden EDU 184/2005, de 15 de febrero.

Según los datos facilitados por la Administración educativa, cuatro colegios públicos de la ciudad de Valladolid debieron resolver situaciones de empate, en los siguientes términos:

PROCURADOR DEL COMÚN

- En el Colegio Público "Alonso Berruguete", se ofertaron 75 plazas y se presentaron 90 solicitudes (37 empatadas con aplicación del sorteo de la letra).

- En el Colegio Público "Francisco Pino", se ofertaron 50 plazas y se presentaron 60 solicitudes (40 empatadas con aplicación del sorteo de la letra).

- En el Colegio Público "Miguel Delibes", se ofertaron 50 plazas y se presentaron 93 solicitudes (42 empatadas con aplicación del sorteo de la letra).

- En el Colegio Público "Vicente Aleixandre", se ofertaron 50 plazas y se presentaron 55 solicitudes (14 empatadas con aplicación del sorteo de la letra).

El problema fundamental que surge respecto a la utilización de los criterios de desempate es, a la vista de los datos aportados por esa Consejería, que unos criterios que deberían ser de aplicación con carácter extraordinario o excepcional, lo son en la práctica con relativa generalidad, en tanto en cuanto tales criterios, al ser excesivamente generales, dan lugar a que existan muchos aspirantes empatados.

En este orden de cosas, siendo consciente de que el criterio de desempate de sorteo - no siendo, sin duda, el más adecuado posible por su carácter absolutamente aleatorio- se ajusta a la legalidad vigente, estimamos que desde la Consejería de Educación se debería abordar una revisión de las baremaciones para evitar cantidades tan altas de solicitudes que deben ser posteriormente objeto de desempate a través de sorteo, máxime cuando este sistema de sorteo responde a una circunstancia más alejada del principio constitucional de justicia que los otros criterios prefijados (hermanos matriculados, proximidad domiciliaria, renta per cápita de la unidad familiar, discapacidad o condición legal de familia numerosa).

Todo lo expuesto nos llevó a proponer la necesidad de articular medidas normativas tendentes a evitar que se produzca un número de empates tan elevado como los que se hacen constar en el informe remitido por la Consejería de Educación.

En concreto, esta Procuraduría consideró que la proximidad al domicilio, la existencia de hermanos en el centro, la discapacidad del alumno o de alguno de sus padres o hermanos y la condición legal de familia numerosa estaban correctamente valoradas y que resultaba difícil establecer instrumentos para revisar la baremación actual. Algo similar ocurría con el criterio de proximidad al domicilio, en el cual, podría resultar compleja una nueva delimitación de las zonas de influencia.

Por el contrario, si el criterio prioritario de la renta per cápita de la unidad familiar contemplase más tramos o escalones que los tres actualmente previstos (Inferior o igual a IPREM/2, Superior a IPREM/2 e inferior o igual a IPREM y superior a IPREM), se lograría una

PROCURADOR DEL COMÚN

mayor diferenciación en las baremaciones, evitando en mucha mayor medida el sorteo como criterio de desempate.

Así pues, se trataría de precisar en la mayor medida posible los criterios de baremación con el fin de evitar el elevado número de empates existentes. En este sentido, la fijación de más tramos de baremación en el apartado de renta per cápita de la unidad familiar parecía resultar una opción sencilla y de escasa dificultad objetiva y supondría que cuantos más tramos de baremación de rentas se determinen, menos solicitudes empatadas existirán, por lo que en este caso el sorteo no tendría el carácter tan decisivo que tiene en la actualidad en algunos colegios públicos.

Por consiguiente, el sorteo, medida ajustada a la legalidad, que debería tener un carácter totalmente excepcional, se ha convertido en criterio decisorio en aquellos colegios públicos de la ciudad de Valladolid en los cuales el número de solicitudes era superior al de plazas ofertadas.

Con el fin de evitar el sorteo como criterio de desempate, la solución pasaba, en opinión de esta Procuraduría, por contemplar baremaciones más específicas que las vigentes en la fecha. Dicha baremación específica debería pasar por los estudios, experiencias y reflexiones que posea la Consejería de Educación, si bien a título de sugerencia, parece razonable fijar más tramos de baremación, como ya se dijo, en el apartado de rentas de la unidad familiar, algo que presumiblemente reduciría un número de empates tan elevado.

En definitiva, se reiteró que la medida de sorteo, no siendo la más adecuada, respondía a la legalidad. Ahora bien, dicho sorteo debe tener un carácter extraordinario, cuando estudiadas las diversas circunstancias de cada niño, no proceda dilucidar el empate de otro modo. Lo que parece fuera de lugar es que la adjudicación de las plazas vacantes a través del sistema aleatorio de sorteo se convierta, como así ha ocurrido en los colegios públicos antes citados, en fuente primordial, fundamental y decisoria del proceso de selección.

Sin duda, sería más justo y objetivo que la adjudicación de plazas en los centros públicos docentes se hiciera en función de otros criterios, como pudiera ser el establecimiento de más tramos de renta familiar a efectos de baremación o, como sugiere el reclamante, la necesidad de disponer de los servicios que el colegio público en cuestión ofrece.

Finalmente, se indicó que la realización de un único sorteo puede suponer, como así ha ocurrido en el supuesto de la queja, que un solicitante, por el mero hecho de que su primer apellido comienza con la letra "R", pasa al último lugar de todos los desempates en todos los centros solicitados al haber dado el sorteo como letra de referencia la "S", de modo que se va a ver obligado a aceptar el colegio público que todos los demás padres hubieran rechazado. Esta

PROCURADOR DEL COMÚN

situación, lógicamente, se corregiría si el sorteo se realizase de manera individualizada en cada uno de los colegios públicos en los que hubieran más solicitudes de acceso que plazas vacantes.

La resolución dirigida a la Consejería de Educación se emitió en los siguientes términos:

“Que en atención a los argumentos expuestos, y dado el elevado número de solicitudes que han tenido que ser objeto de desempate por sorteo en la ciudad de Valladolid en el proceso de admisión del alumnado objeto de la reclamación, se proceda por la Consejería de Educación a revisar el baremo de valoración de las solicitudes para próximas convocatorias, precisando en la mayor medida de lo posible los criterios contemplados en el baremo para la admisión de alumnos del Anexo I de la Orden EDU/184/2005, de 15 de febrero, con el fin de evitar que el sistema de sorteo como criterio de desempate se convierta en algo habitual. A título de sugerencia, esta Procuraduría considera que sería deseable contemplar más escalones o tramos de baremación en el criterio prioritario de renta familiar, sin perjuicio de cuantas otras precisiones se puedan acordar por esa Consejería en los restantes criterios a incluir en el baremo para la admisión de alumnos”.

La Consejería de Educación ha contestado a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que *“en el marco de la Mesa para el Diálogo Social, las centrales sindicales mayoritarias (UGT y CCOO.) han realizado una propuesta conjunta el 3 de febrero de 2005, en relación con el baremo para la admisión de alumnos, valorando el apartado renta per cápita en los mismos términos en los que está establecida en el Anexo I de la Orden EDU/184/2005”.*

Asimismo, se informa que *“en la elaboración y desarrollo de la normativa sobre admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León se ha consultado a los firmantes del Acuerdo para la Mejora del Sistema Educativo, que consideran de forma mayoritaria que la renta debería tener un peso escaso en el baremo. Incluso se llega a proponer su desaparición, por otro lado imposible, al ser un criterio establecido en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación”.*

Finalmente, la Consejería de Educación señala que: cabe destacar al respecto que el Dictamen 56/2004 del Consejo Escolar de Castilla y León al borrador de Decreto por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León, incluye una resolución en los siguientes términos: *“para evitar la discriminación por razones económicas, debería reflexionarse sobre la baremación del criterio prioritario en la admisión del alumnado. Este criterio sólo debería ser considerado en casos extremos, y con una puntuación más reducida que la actual”.*

5.2.2. Ayudas para financiar gastos de centros infantiles y guarderías infantiles

En el expediente **Q/1407/05** se hacía alusión a la Orden FAM/801/2005, de 15 de junio, por la que se convocan ayudas para financiar gastos de centros infantiles y guarderías infantiles en la Comunidad de Castilla y León, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen Líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación de la Vida Laboral en Castilla y León.

Según el autor de la queja, dicha Orden vulneraba la normativa de familias numerosas, concretamente el art. 11 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en virtud del cual los miembros de las familias numerosas tendrán trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por la Administración competente, entre otras materias, en lo relativo a la concesión de becas y ayudas en materia educativa.

En el informe remitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se hace referencia a la Orden FAM/420/2005, de 29 de marzo, reguladora del procedimiento de admisión en los centros infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, Orden que tiene en cuenta, dentro de los criterios preferentes de acceso, la condición de familia numerosa.

Asimismo, el informe elaborado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades alude a la Orden FAM/1973/2004, de 23 de diciembre, por la que se convocan subvenciones a entidades locales, para gastos de mantenimiento de centros de atención a primera infancia, dirigidos a la conciliación de la vida familiar y laboral. Dicha Orden prevé, entre los criterios establecidos para determinar la subvención, que el niño atendido forme parte de una familia numerosa.

Por otra parte, se afirmaba que *"igualmente la Orden FAM/801/2005, de 15 de junio, por la que se convocan ayudas para financiar gastos de centros infantiles y guarderías infantiles, pretende reducir los gastos que las madres, padres o tutores realizan por todas las hijas e hijos que acudan a este tipo de centros"*.

También se declaraba que *"es deseo expreso de la Junta de Castilla y León, y por tanto de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el promover cada vez mejores condiciones a las familias en situación especial, como es el caso de las numerosas o monoparentales. Con este criterio se han introducido nuevas ventajas en algunos ámbitos, como los antes indicados, situación que pretende ir incrementándose progresivamente con nuevas actuaciones"*.

A la vista de lo informado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades respecto al contenido estricto de la reclamación, esto es, sobre si la Orden FAM/801/2005, de

PROCURADOR DEL COMÚN

15 de junio, no atiende a los postulados básicos de la legislación de familia, se realizaron algunas consideraciones.

Es cierto, como afirma la Consejería informante, que el art. 11 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas –precepto, en virtud del cual los miembros de las familias numerosas tendrán trato preferente, entre otros ámbitos, en la concesión de becas y ayudas en materia educativa-, no resulta de aplicación directa a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En efecto, la Disposición Final Primera del citado texto legal alude a los art. 39 y 53 CE y considera que la norma resulta de aplicación general al amparo de las competencias exclusivas del Estado definidas en los art. 149.1.1ª, 7ª y 17ª, relativas a la definición de las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas. Sin embargo, de tal aplicabilidad general, la precitada Disposición Final exceptúa los art. 11 a 16, ambos inclusive, los cuales resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado.

Ahora bien, siendo claro que el art. 11 de la Ley de Protección a las Familias Numerosas no es de aplicación directa a la Comunidad de Castilla y León, parece razonable pensar que los postulados de dicho precepto tendrían un encuadre genérico en la obligación que el art. 39 CE de 1978 atribuye a los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, entendida ésta como núcleo fundamental de la sociedad que desempeña múltiples funciones sociales. Y ello, como no puede ser de otro modo, convierte a la familia en una entidad merecedora de una protección específica, tal y como señalan numerosos instrumentos internacionales, entre los que podría destacarse la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta Social Europea.

Así pues, estando fuera de toda duda la necesidad de dar un trato preferente a las familias, en general, y a las familias numerosas, en particular, resultaba necesario valorar los principios teóricos de apoyo a la familia a la luz de la Orden objeto de la reclamación.

En la Orden FAM 801/2005, de 15 de junio, aparentemente se tiene en cuenta la renta familiar cuando la base cuarta, -criterios de valoración- alude al nivel de renta de la unidad familiar y establece un orden de preferencia. Pero esta apariencia o impresión queda sin efecto cuando la base tercera, letra b), de la Orden, al regular los beneficiarios, fija como requisito para acceder a la ayuda que la suma de las bases imponibles, en su parte general y especial, de los miembros que integran la unidad familiar no supere la cantidad de 30.000 €, en cómputo previo a la aplicación del mínimo personal y familiar.

De lo expuesto, se puede concluir que, al fijarse la cuantía máxima de ingresos de los beneficiarios en 30.000 € y, al computarse los ingresos de la unidad familiar, con carácter

PROCURADOR DEL COMÚN

previo, a la aplicación del mínimo familiar del IRPF, se va a dar la circunstancia de que cualquier unidad familiar que obtenga ingresos superiores a dicha cuantía, independientemente del número de miembros que formen parte de la unidad familiar, va a verse excluida de las ayudas.

Así, tal y como está redactada la Orden, podría darse el caso de que unidades familiares con un hijo con rentas computables de 28.000 € podrían ser beneficiarios de las ayudas convocadas, mientras que unidades familiares con tres, cuatro o más hijos, cuyas rentas computables asciendan a 32.000 €, serían excluidas.

Como se dijo antes, no cabe exigir a la Administración autonómica el cumplimiento de la exigencia del art. 11 de la Ley de Protección de Familias Numerosas por no tener dicho precepto carácter básico. No obstante lo anterior, se subrayó que la Comunidad de Castilla y León dispone de normativa reglamentaria propia que exigiría la toma en consideración del número de miembros de la unidad familiar a la hora de regular las convocatorias de ayudas.

Así, el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen Líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación con la Vida Laboral en Castilla y León -que explicita en su art. 1, como línea de ayuda nº V, las ayudas para los gastos de escuelas de educación infantil, guarderías infantiles, u otras fórmulas de atención a la infancia-, dice en su art. 4.1.d) "que se utilizarán como criterios de determinación de la cuantía de las prestaciones y ayudas para la línea V el número de hijos, la situación laboral de los padres y la renta de la unidad familiar".

En definitiva, dado que la Orden FAM/801/2005, de 15 de julio, no ha tenido en cuenta el número de hijos y teniendo presente que la renta de la unidad familiar se ha valorado, con carácter previo, a la aplicación del mínimo personal y familiar del IRPF, parece necesario asumir dichas consideraciones en próximas convocatorias con la finalidad de atender a los criterios de determinación de la ayuda aludidos anteriormente y, sobre todo, al principio de igualdad material derivado de la Carta Magna.

Por consiguiente, se propuso la reforma de la convocatoria de ayudas en la siguiente edición, valorando el número de hijos de la unidad familiar, para lo cual podría, bien fijarse un derecho de preferencia de los solicitantes con la condición de familia numerosa, bien adoptarse el criterio de determinación de las rentas de la unidad familiar, con carácter posterior a la aplicación de los mínimos personales y familiares por hijos a cargo del IRPF, teniendo de este modo en cuenta el número de hijos de cada unidad familiar solicitante de las ayudas.

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

"Que en cumplimiento del art. 4.1.d) del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen Líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación de la Vida Laboral

en Castilla y León, en virtud del cual las convocatorias de ayudas para los gastos de atención a la infancia deberán tener en cuenta el número de hijos y la renta de la unidad familiar, se proceda a modificar por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el régimen de la convocatoria de ayudas de la Orden FAM/801/2005, de 15 de junio, por la que se convocan ayudas para financiar gastos de centros infantiles y guarderías infantiles en la Comunidad de Castilla y León, en desarrollo del precitado Decreto, incluyendo cuantas cláusulas se consideren oportunas para garantizar los derechos de las familias numerosas”.

En la respuesta a nuestra resolución, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades expuso lo siguiente:

“La Orden FAM/801/2005, de 15 de junio, por la que se convocan ayudas para financiar gastos de centros infantiles y guarderías infantiles en la Comunidad de Castilla y León, cumple a nuestro juicio fielmente con el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, sin perjuicio de las posibles mejoras que quepa introducir.

A este respecto, consideramos oportuna la aportación que se efectúa desde esa alta Institución. De hecho, esa línea de trabajo ya estaba siendo valorada por los servicios centrales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades antes de recibir su escrito.

Procede señalar que estas convocatorias son objeto de debate por parte de la Consejería con los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales más representativas de Castilla y León) en el marco de la Mesa del Diálogo Social. Por ello, no podemos predeterminar unilateralmente el contenido de las próximas convocatorias sin afectar ese foro de diálogo.

A lo que sí nos comprometemos es a plantear la aportación de esa alta Institución en dicho foro y a procurar a través del mismo la introducción de mejoras en próximas convocatorias que beneficien a las familias numerosas”.

5.2.3. Línea de becas y ayudas dirigidas a los niveles post-obligatorios no universitarios

El expediente **Q/1269/05** hacía alusión a la Instrucción de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento de fecha 27 de mayo de 2004, relativa a la gestión de los precios públicos en enseñanzas de régimen especial para el curso 2004-2005.

De conformidad con lo establecido en dicha Instrucción, no se aplica el art. 12, letra f), de la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, que desarrolla el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, regulador de la Autonomía en la Gestión Económica de los Centros Docentes

PROCURADOR DEL COMÚN

Públicos, precepto en virtud del cual los beneficiarios de becas -independientemente de su procedencia-, no abonarán cantidad alguna en concepto de precio público.

El motivo por el que no se reconocía el citado beneficio, según se informó por la Dirección Provincial de Educación de Soria al autor de la queja, es que la convocatoria de la línea de becas había sido realizada por una Administración distinta a la de la Comunidad de Castilla y León.

En el caso concreto de la reclamación, se trataba de la matrícula de dos alumnos en el Conservatorio Profesional de Música de Soria "Oreste Comarca" para el curso académico 2004-2005. Dichos alumnos son beneficiarios de becas y ayudas al estudio, y, por primera vez desde que son perceptores de la beca del Ministerio de Educación y Ciencia, fueron requeridos al pago de las tasas correspondientes a la matrícula. Hasta la fecha, dichos alumnos nunca habían pagado las tasas, en tanto en cuanto la beca del Ministerio incluía la exención de pago del importe de las matrículas.

La situación descrita fue objeto de una reclamación remitida a la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento.

En atención a nuestra petición de información se remitió informe de la Consejería de Educación en el cual se hacía constar lo siguiente:

"Por lo que se refiere a la remisión de la copia de la respuesta dirigida a D. XXX sobre la reclamación que en fecha 2 de septiembre de 2004 remitió a esta Dirección General, se informa que no existe contestación escrita que contenga respuesta a esta solicitud. Las dudas y reclamaciones presentadas sobre este asunto fueron resueltas verbalmente por las secretarías de los centros de enseñanza de régimen especial, las cuales recibieron una Instrucción de esta Dirección General aclaratoria de la aplicación del sistema de becas y ayudas que ofrece la Administración General del Estado.

El Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de Centros, ha sido desarrollado por la Orden PAT/285/2003, de 28 de febrero, por la que se desarrolla parcialmente el Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, que regula el Régimen Jurídico de la Autonomía en la Gestión Financiera de los Centros Docentes Públicos no Universitarios. El resto del desarrollo normativo se encuentra en estudio.

Este Centro Directivo no tiene competencias para el establecimiento de líneas de ayudas al estudio, dirigidas a estudios post-obligatorios".

A la vista de lo informado, la problemática descrita en el escrito de queja -esto es, el derecho de los becarios de la Administración General del Estado para la realización de estudios

PROCURADOR DEL COMÚN

no universitarios de no abonar el importe de las matrículas-, se valoró en atención a la normativa autonómica y estatal en vigor.

Según la Instrucción de 27 de mayo de 2004 de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, el abono de las matrículas en centros docentes públicos que imparten enseñanzas de régimen especial gestionados por la Consejería de Educación es exigible a todos los alumnos, estén o no becados por el Ministerio de Educación y Ciencia o por otra Administración distinta de la regional.

La justificación de este criterio es que *“ante las dudas surgidas en la interpretación de esta normativa hay que señalar que debe entenderse que la convocatoria de la línea de becas debe realizarla siempre la misma Administración prestadora del servicio, por lo que en el caso de que las ayudas o becas las convoque y otorgue una Administración distinta a la de la Comunidad de Castilla y León, este supuesto no operaría”*.

En principio, la normativa de aplicación al caso no genera duda alguna, puesto que la Disposición Transitoria del Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios, dispone que “hasta que se dicten las disposiciones de desarrollo del presente Decreto, será de aplicación la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, que desarrolla la autonomía en la gestión económica en los centros docentes concertados”.

Y dado que el precitado Decreto no ha sido objeto de desarrollo hasta la fecha en lo que interesa a efectos de esta resolución, parece claro que dicha Orden Ministerial tiene como uno de sus parámetros básicos el de apoyar al alumnado que por su situación económica así lo pudiera requerir. En este orden de cosas, la Orden ECI/1815/2005, de 6 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de becas y ayudas al estudio por el Ministerio de Educación y Ciencia, menciona explícitamente la naturaleza del sistema de becas y ayudas al estudio como instrumento que garantiza las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y la igualdad de oportunidades de los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia.

El art. duodécimo de la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, por el que se desarrolla el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, bajo el título: “otros ingresos no afectados al presupuesto del centro”, manifiesta claramente la voluntad de la Administración pública de no exigir el abono de la matrícula a los becarios en diversos puntos del precepto.

En primer lugar, cuando en la letra f), primer párrafo, dispone “que los beneficiarios de becas o ayudas al estudio de carácter general no abonarán cantidad alguna en concepto de precios sin perjuicio del pago que corresponda en caso de revocación de la beca o ayuda”.

PROCURADOR DEL COMÚN

En segundo lugar, porque el segundo párrafo de la letra f), presumiendo la concesión de la beca a los solicitantes de las ayudas, contempla, a efectos de la formalización de la matrícula, “que los solicitantes de las becas o ayudas podrán realizar la misma sin el previo pago de los precios públicos y que, una vez resuelta la convocatoria correspondiente, los beneficiarios deberán presentar la oportuna credencial en la secretaría del centro”.

Finalmente, porque la letra j) del citado art. duodécimo prevé la devolución de los precios públicos satisfechos por aquellos alumnos que, habiendo alcanzado la condición de becarios, hubieran pagado dichos precios en el momento de formalizar la matrícula, deviniendo exentos de los mismos por tal motivo.

A tenor de lo expuesto, parece indudable que si resulta de aplicación lo dispuesto por la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, en cumplimiento de la previsión de la Disposición Transitoria del Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, la voluntad de la normativa vigente es la de autorizar la compatibilidad de la beca por estudios musicales y de la exención del pago de los precios públicos correspondientes.

Según se desprende de la información obrante en el expediente, la Administración educativa se niega a reconocer esta compatibilidad, con base en una Instrucción de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, aclaratoria del sistema de becas y ayudas que ofrece la Administración General del Estado.

Pues bien, tal Instrucción, aludida por la Dirección Provincial de Educación de Soria en su resolución de fecha 16 de septiembre de 2004, por la que desestima la solicitud de devolución de los importes que abonó D^a. Rocío San José García, podría resultar reprochable desde dos puntos de vista:

1.- En tanto que, siendo clara la aplicación y vigencia de las prescripciones de la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999 en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se fija un criterio restrictivo para los alumnos becados, reconociéndose la existencia de “dudas surgidas en la interpretación de esta normativa” cuando el traspaso de las competencias a nuestra Comunidad en materia de enseñanza no universitaria, en virtud de lo dispuesto en el RD 1340/1999, de 31 de julio, tuvo efectividad a partir del 1 de enero de 2000.

2.- Además de reconocer la existencia de dudas interpretativas, se fija como regla a seguir que la exigencia del abono de las matrículas se debe realizar en el caso de que las ayudas o becas las convoque una Administración distinta a la de la Comunidad de Castilla y León, supuesto éste que, presuntamente, no halla fundamento jurídico alguno.

Junto a estas reflexiones, y sin ánimo de desarrollar de manera exhaustiva lo concerniente a la naturaleza jurídica de las instrucciones y órdenes de servicio, previstas en el

PROCURADOR DEL COMÚN

art. 21.2 LRJPAC, está fuera de duda que las instrucciones tienen un carácter extranormativo y no se integran en el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la Instrucción de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento por la que se suprime el derecho de los becarios a no abonar el precio de las matrículas resulta de muy dudosa legalidad, en el sentido de que, sin aparente motivación jurídica y manifestando de manera explícita la existencia de dudas interpretativas, se impone el pago de un precio público que la normativa reglamentaria vigente, la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, exonera.

De este modo, la Instrucción limitadora del alcance de las becas de los estudiantes de música aludidos en el escrito de queja (uno de grado Elemental y otro de Grado Medio) atentaría directamente contra el principio de igualdad de oportunidades que acompaña al sistema general de becas y ayudas al estudio.

Por otra parte, podría pensarse que el alcance de la citada Instrucción se podía deber a la necesidad de dar satisfacción a las disposiciones legales en materia de compatibilidad de ayudas públicas. Sin embargo, estudiadas las disposiciones reguladoras de las ayudas públicas en los art. 122 y 122 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, no se ha observado disposición alguna en la que pudiera justificarse la decisión de la Administración educativa de exigir el abono de la matrícula a los becarios.

En fin, teniendo en cuenta que la concesión de la ayuda por el Ministerio de Educación y Ciencia responde a la necesidad de apoyar a los alumnos que por su situación económica así lo demandasen para la adquisición de libros, material o desplazamientos y que la exención del precio público tiene como fin lograr la igualdad de oportunidades de los alumnos, esta Procuraduría, en atención a la documentación e informes obrantes en nuestro poder, considera que la Instrucción de 27 de mayo de 2004 de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento no se ajusta a la legalidad y vulnera el derecho demandado por los estudiantes becados a no abonar el precio público correspondiente a matrícula de sus estudios musicales.

Por lo expuesto, se remitió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que en cumplimiento de lo establecido en la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, por la que se desarrolla el RD 2723/1998, de 18 de diciembre, vigente en atención a lo establecido en la Disposición Transitoria del Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios, y con la finalidad de dar satisfacción al principio de igualdad de oportunidades de los alumnos, se adopten cuantas actuaciones sean precisas para que los alumnos beneficiarios de becas o ayudas para la realización de estudios musicales no universitarios no abonen cantidad

PROCURADOR DEL COMÚN

alguna en concepto de matrícula, sin perjuicio del pago que pudiera corresponder en caso de revocación de la beca o ayuda”.

Esta propuesta en la fecha de redacción del informe no había sido objeto de contestación por la Consejería de Educación.

5.2.4. Jornada continua escolar

En el expediente de queja **Q/302/05** se volvió a abordar una cuestión ya tratada en ejercicios anteriores, en concreto el procedimiento para modificar la jornada escolar en los centros públicos docentes.

Estudiada de nuevo la cuestión, se realizaron las siguientes consideraciones.

Primera. En el escrito de queja se planteaba la problemática derivada de la jornada continua escolar en los centros públicos de Educación Infantil y Primaria en la Comunidad de Castilla y León a la luz del régimen jurídico establecido en 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 Orden EDU/1766/2003, de 26 de diciembre.

Ante todo, hay que señalar que la regulación de la jornada escolar en la Comunidad de Castilla y León es una cuestión que viene atribuida a la libre decisión política que corresponde a la Consejería de Educación en virtud de la competencia que le corresponde de dirigir y promover la política educativa, en atención a lo establecido en el art. 1 del Decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

La regulación de la jornada escolar se fundamenta en la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y tiene como marco inicial de referencia el Acuerdo para la Mejora del Sistema Educativo de Castilla y León suscrito el 3 de diciembre de 1999.

Es por ello que la Orden objeto de reclamación, desde un punto de vista teórico, se adapta plenamente al ordenamiento jurídico y encuentra su razón de ser en el hecho de que una decisión que va a afectar sobremanera al funcionamiento del Centro Escolar debe ser adoptada con la participación activa de una mayoría cualificada de los padres, madres y tutores de alumnos.

Segunda. Sentada esta premisa básica, ha de reconocerse que la problemática reviste una importante complejidad ante los intereses contrapuestos de las distintas partes afectadas.

PROCURADOR DEL COMÚN

No obstante, se estimaba que la Administración educativa, tal y como se había tenido ocasión de valorar en otras quejas presentadas con el mismo objeto, ha adoptado una normativa que, en principio, respeta y protege a todos los sectores afectados. Ello se puede ver a lo largo del articulado 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, reformada por Orden EDU/1766/2003, de 26 de diciembre.

Así, entre otras circunstancias, podrían citarse las siguientes:

- Para que la modificación de la jornada escolar sea autorizada se requiere la implicación del profesorado del centro en las actividades extraescolares en horario de tarde (art. 2.2).

- El Equipo Directivo del centro, durante el mes de diciembre, deberá poner en conocimiento de todos los sectores de la comunidad educativa el Proyecto de Modificación de Jornada Escolar, respetando la autonomía de cada sector para establecer los cauces de su difusión a través de sus representantes legales (art. 3.3).

- La resolución por la que se autoriza la modificación de jornada tiene un plazo limitado a dos cursos escolares (art. 4.1) y solamente podrá ser prorrogada previo acuerdo favorable de la mayoría absoluta del total de miembros del Consejo Escolar (art. 5.1).

- Tiene lugar por la Inspección Educativa el seguimiento y evaluación de las actividades lectivas y extraescolares derivadas de la nueva jornada escolar, para lo cual emitirá un informe (art. 6.1).

Tercera. Por otra parte, se valoraron de manera individualizada diversas alegaciones reproducidas en la reclamación.

En primer lugar, se decía que “la comunidad escolar la integramos todos los padres/madres/tutores, pero a los efectos de medidas que afecten al siguiente curso académico, los padres/madres/tutores de 6º curso de Educación Primaria con un único hijo optan en su mayoría por la abstención, lo que no significa ni que estén a favor ni en contra, simplemente que ya no les interesa”. Pues bien, esta apreciación resulta una impresión o apreciación subjetiva que no puede ser supervisada ni por esta Procuraduría ni por la propia Administración educativa.

En otro orden de cosas, se afirmaba que la mayoría exigida de 2/3 de los participantes en las votaciones es exacerbada. Respecto a esta apreciación, ya se indicó que la exigencia de una mayoría reforzada de 2/3 de los participantes previa a la votación dentro del colectivo de padres, madres y tutores y, una vez cumplido ese trámite, la necesidad de superar

PROCURADOR DEL COMÚN

una mayoría de 2/3 de los votos emitidos -excluidos los votos en blanco y las abstenciones-, dada la relevancia de la medida a adoptar, no resultan en nuestra opinión unas medidas ni desproporcionadas ni injustas.

Es cierto que el procedimiento objeto de la controversia constituye una consulta, lo que, por concepto, no implica obligación alguna para la Administración sino únicamente una mera audiencia. Ahora bien, parece totalmente lógico y razonable que, habiéndose realizado un procedimiento tan largo y complejo como el previsto en la Orden de 7 de febrero de 2001, dicha decisión sea vinculante para la Administración. Admitir lo contrario sería lo mismo que reconocer la desnaturalización e inutilidad del procedimiento.

El principio democrático, derivado de la definición de España en el art. 1 CE como un Estado social y democrático de derecho, tiene su máximo exponente en la participación de los ciudadanos -directa o indirecta- en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos.

Esta apreciación, llevada al caso que nos ocupa, significa que la modificación de la jornada escolar, dada la autonomía de los centros docentes, debe adoptarse en cada uno de ellos, sin que la Administración educativa pueda suplantar la decisión de los centros.

Por consiguiente, la implantación de la jornada escolar continua para el curso 2005-2006 por imposición normativa para toda la Comunidad de Castilla y León constituiría una vulneración flagrante de la autonomía de cada centro escolar, de modo que se habría operado una modificación relevante del sistema de organización y funcionamiento del centro, sin contar con la voluntad de los padres, madres y tutores de alumnos, los cuales se constituyen como elementos fundamentales en la toma de decisiones que afecten al colegio público correspondiente.

Atender la propuesta remitida en la reclamación significaría, por poner un ejemplo, que se impondría la jornada continua a todos los centros públicos de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad, cuando a fecha 15 de marzo de 2004 en la provincia de Soria no había ni un solo centro interesado en impartir la docencia en régimen de jornada continua y en la provincia de Zamora únicamente había cuatro (tres de ellos autorizados en el curso escolar 2003-2004).

Asimismo, se alegaba que la Orden en sí misma producía indefensión, y, en concreto, se denunciaba que los interesados no habían tenido oportunidad de manifestar las alegaciones al procedimiento y que la Consejería de Educación nunca había permitido votar en las mismas condiciones la jornada de mañana y tarde. En este caso, tales denuncias se realizan de manera genérica sin aportar pruebas al respecto, de manera que salvo se pudiera acreditar documentalmente algún incumplimiento puntual del procedimiento regulado en la Orden de 7

PROCURADOR DEL COMÚN

de febrero de 2001, esta Institución carecía de elementos de juicio para poder valorar la denuncia.

Para finalizar la valoración de las alegaciones vertidas en el escrito de queja, restaba la relativa a que la Orden es abusiva en el quorum para la participación y en el cómputo de los votos, desprendiéndose que es un proceso que de antemano está perdido.

En lo concerniente a esta afirmación, las estadísticas publicadas por la Consejería de Educación contradecían la tesis del autor de la queja, pues en el curso 2003-2004 diez centros docentes iniciaron el procedimiento en la provincia de Burgos y cinco de ellos fueron autorizados a disponer de jornada continua para el curso 2004-2005. Concretamente, en la ciudad de Burgos fueron autorizados los Colegios Públicos “Sánchez Albornoz”, “Francisco de Vitoria” y “Solar del Cid”.

Si se toman los datos del curso 2003-2004 a nivel regional, se comprueba que 77 centros presentaron sus solicitudes y que 41 de ellos fueron autorizados a modificar la jornada. De estos datos se deduce que lograr la autorización no era una medida utópica o perdida de antemano, sino que hubo más de un 50% de solicitudes que tras el correspondiente procedimiento fueron resueltas favorablemente.

Cuarta. Ante lo expuesto, consideramos que la regulación de la modificación de la jornada escolar por la Administración educativa respondía a la legalidad vigente y que introducía criterios que garantizaban que ninguna de las partes implicadas quedase en situación de indefensión.

La regulación actual del procedimiento para la modificación de la jornada escolar encontraba aun mayor justificación a la luz de la reforma operada en relación con el régimen que se había establecido inicialmente para el curso 2000-2001. En dicho curso, la exigencia para que se pudiera aprobar la modificación de la jornada se concretaba en la obtención de “un respaldo de dos tercios del total del listado aprobado”. Por el contrario, para los cursos posteriores dicha exigencia ha sido moderada, estableciéndose la necesidad de obtener el respaldo de “dos tercios de los padres, madres o tutores del total de participantes”.

A la vista de esta reforma, parecía claro que se había flexibilizado en buena medida la posibilidad de acceder a la modificación de la jornada, pues una vez que han votado al menos los 2/3 de los padres, madres y tutores de alumnos, se computan solamente los votos de los participantes activos en el proceso, mientras que en el régimen inicial para conseguir la mayoría de dos tercios se debía computar a todos los padres, madres y tutores de alumnos del centro, independientemente de que participasen o no en las votaciones.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por este motivo, la decisión de la Consejería de Educación de fijar el preceptivo respaldo de dos tercios de los padres, madres y tutores de alumnos para que se pueda acceder a la modificación de la jornada escolar atiende a la legítima finalidad de que una decisión de tanta relevancia sea adoptada con el consentimiento de una mayoría relevante de los padres, madres y tutores de alumnos del colegio público interesado.

No obstante lo anterior, se recordó al reclamante que lo expuesto en el escrito de queja entraba dentro del ámbito del derecho constitucional de petición. Dicha petición debería ser registrada en una de las dependencias habilitadas al efecto (por ejemplo, en los registros de la Dirección Provincial de Educación de Burgos o de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos) y ser remitida a la Consejería de Educación, en su calidad de órgano competente en la materia, para su estudio, valoración y respuesta.

COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

**COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL
COMUN**

La colaboración de las distintas Administraciones Públicas con el Procurador del Común, facilitándole oportunamente los informes que el Procurador del Común les solicita, es imprescindible para dar respuesta a los ciudadanos que se dirigen a la institución con sus quejas.

Necesidad, por una parte, para el Procurador, pues sin ellos no puede cumplir con la labor que tiene encomendada. Por otra parte, obligación para las administraciones en virtud del art. 13 de la Ley reguladora de la institución. La falta de respuesta a las solicitudes de información remitidas por esta Institución supone una quiebra de los principios de eficacia y servicio a los ciudadanos, recogidos en el artículo 103 del texto constitucional y aplicables a la actuación de la administración.

No es necesario, por otra parte, recordar la obligación del Procurador del Común de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los casos de falta de colaboración de las autoridades, de los funcionarios o de los organismos públicos que obstaculicen sus funciones (arts. 3 y 18, Ley del Procurador del Común) y la posible responsabilidad penal de estos establecida en el art. 502 del Código Penal.

Es preciso, por otra parte, que estos informes se faciliten dentro de plazo. Son demasiadas –y muy mal entendidas, por otra parte, por los ciudadanos- las ocasiones en que es preciso insistir una, dos, tres veces hasta conseguir la información requerida.

Incluso, a pesar de la flexibilidad mostrada por el Procurador del Común en el cómputo de los plazos que la Ley establece para la remisión de los informes -consciente de las dificultades que en ciertos casos las administraciones pueden encontrar para dar respuesta dentro de plazo-, incluso de los recordatorios de las solicitudes de información que se han remitido, en muchas ocasiones hemos tenido que recordarles nuestra obligación de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal de continuar sin recibir las respuestas requeridas.

A continuación facilitamos los datos sobre las ocasiones en que, salvo error u omisión, desde el 1 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2005 nos hemos dirigido a las distintas administraciones solicitando información, así como los informes que hemos recibido de las mismas.

El dato “total de informes solicitados” lo hemos obtenido sumando las peticiones de información y las peticiones de ampliación de información; en el caso de quejas procedentes de

años anteriores a 2005, hemos añadido los informes que, solicitados el año anterior, estaban pendientes de respuesta y ha sido necesario reiterar la solicitud ya durante 2005.

También reflejamos, al igual que en los últimos informes, el número de recordatorios de las peticiones de información. Con ello creemos que aportamos elementos de juicio suficientes para valorar la colaboración que las administraciones nos han prestado durante este periodo.

En el caso de quejas anteriores a 2005, reflejamos menor número de solicitudes de información que número de contestaciones. Ello es debido a que muchas contestaciones recibidas en el periodo analizado corresponden a solicitudes de información solicitadas con anterioridad.

En cuanto a las peticiones de información correspondientes a quejas de 2005, incluimos todas las realizadas en este periodo, aunque el plazo para contestarlas no haya finalizado.

En relación aparte detallamos, por provincias, los organismos a los cuales ha sido necesario enviar requerimientos con apercibimiento de remisión de los hechos al Ministerio Fiscal.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN A LAS DISTINTAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**Quejas procedentes de años anteriores**

| | |
|--|-----|
| Solicitudes de información: | 147 |
| Solicitudes de ampliación de información: | 83 |
| Recordatorios remitidos en 2005 de solicitudes de información formuladas en 2004: | 73 |
| Recordatorios de solicitudes de información formuladas en 2005: | 92 |
| 2º Recordatorios: | 61 |
| 3ª Recordatorios: | 13 |
| Contestaciones: | 369 |
| Total informes solicitados de expedientes anteriores: | 303 |
| Total informes facilitados: | 369 |

Quejas de 2005

| | |
|--|------------|
| Solicitudes de información: | 561 |
| Solicitudes de ampliación de información: | 42 |
| Recordatorios de solicitudes de información: | 210 |
| 2º Recordatorios: | 52 |
| 3º Recordatorios: | 3 |
| Contestaciones: | 414 |
| Total informes solicitados de expedientes de 2005: | 603 |
| Total informes facilitados: | 414 |
| Total informes solicitados: | 906 |
| Total informes recibidos: | 783 |
| Porcentaje: | 86% |

ADMINISTRACIÓN LOCAL**Quejas procedentes de años anteriores**

| | |
|--|-----|
| Solicitudes de información: | 267 |
| Solicitudes de ampliación de información: | 134 |
| Recordatorios remitidos en 2005 de solicitudes de información formuladas en 2004: | 113 |
| Recordatorios de solicitudes de información formuladas en 2005: | 185 |
| 2º Recordatorios: | 120 |
| 3º Recordatorios: | 37 |
| Requerimientos: | 50 |
| Contestaciones: | 614 |
| Total informes solicitados de expedientes anteriores: | 514 |
| Total informes facilitados: | 614 |

Quejas de 2005

| | |
|--|-------------|
| Solicitudes de información: | 575 |
| Solicitudes de ampliación de información: | 84 |
| Recordatorios de solicitudes de información: | 231 |
| 2º Recordatorios: | 88 |
| 3º Recordatorios: | 16 |
| Requerimientos: | 16 |
| Contestaciones: | 497 |
| Total informes solicitados de expedientes de 2005: | 659 |
| Total informes facilitados: | 497 |
| Total informes solicitados: | 1173 |
| Total informes recibidos: | 1111 |
| Porcentaje: | 95 % |

ADMINISTRACIÓN CENTRAL**Expedientes de queja procedentes de años anteriores**

| | |
|--|----|
| Solicitudes de información: | 4 |
| Solicitudes de ampliación de información | 4 |
| Recordatorios remitidos en 2005 de solicitudes de información formuladas en 2004: | 6 |
| Recordatorios de solicitudes de información formuladas en 2005..... | 6 |
| 2º Recordatorios | 6 |
| 3º Recordatorios | 2 |
| Contestaciones: | 24 |
| Total informes solicitados de expedientes anteriores: | 14 |
| Total informes facilitados: | 24 |

Quejas de 2005

| | |
|--|-----------|
| Solicitudes de información: | 21 |
| Solicitudes de ampliación de información | 2 |
| Recordatorios de solicitudes de información: | 10 |
| 2º Recordatorios: | 2 |
| Contestaciones: | 16 |
| Total informes solicitados de expedientes de 2005: | 23 |
| Total informes facilitados: | 16 |
| Total informes solicitados: | 37 |
| Total informes recibidos: | 40 |

**REQUERIMIENTOS CON APERCIBIMIENTO DE REMISIÓN DE
LOS HECHOS AL MINISTERIO FISCAL**

En los últimos informes presentados por el Procurador del Común se enumeraban los organismos y expedientes sobre los que se habían efectuado requerimientos de información con apercibimiento de remisión al Ministerio Fiscal. En el informe correspondiente al año 2005, se incluyeron los requerimientos remitidos hasta la fecha de cierre del citado informe, el 31 de enero de 2005.

Pues bien, desde esa fecha hasta el 31 de diciembre de 2005, se efectuaron requerimientos de información con apercibimiento de remisión al Ministerio Fiscal en relación con 54 expedientes. De ellos, 53 lo fueron sobre expedientes procedentes de años anteriores; otros requerimiento se envió en relación con un expediente de 2005.

A fecha 31 de diciembre de 2005 quedaba pendiente de contestación un requerimiento vencido.

En todos los casos el organismo requerido pertenece a la Administración Local: 52 ayuntamientos y 2 juntas vecinales.

Por provincias, las corporaciones a las que se dirigió este tipo de requerimientos fueron:

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Ávila:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

| | |
|---|------------------|
| Ayuntamiento de Arenas de San Pedro | Expte. Q/984/04 |
| | Expte. Q/985/04 |
| | Expte. Q/986/04 |
| | Expte. Q/1149/04 |
| | Expte. Q/1150/04 |
| Ayuntamiento de La Adrada | Expte. Q/1800/04 |
| Ayuntamiento de Navalosa | Expte. Q/1082/04 |

Burgos:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

| | |
|-------------------------------------|------------------|
| Ayuntamiento de Cardenajimeno | Expte. Q/650/04 |
| Ayuntamiento de Presencio | Expte. Q/2144/04 |

León:Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

| | |
|--|------------------|
| Ayuntamiento de León | Expte. Q/2172/02 |
| | Expte. Q/83/04 |
| | Expte. Q/1171/04 |
| | Expte. Q/2026/04 |
| | Expte. Q/2303/04 |
| Ayuntamiento de Cabañas Raras | Expte. Q/65/03 |
| Ayuntamiento de Carucedo | Expte. Q/1560/04 |
| Ayuntamiento de Castrocontrigo..... | Expte. Q/1218/04 |
| Ayuntamiento de Cistierna | Expte. Q/10/04 |
| Ayuntamiento de Ponferrada..... | Expte. Q/1778/04 |
| Ayuntamiento de Sabero | Expte. Q/1450/03 |
| Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo | Expte. Q/1076/03 |
| Ayuntamiento de Santa María del Páramo | Expte. Q/1046/04 |
| Ayuntamiento de Villablino..... | Expte. Q/823/04 |
| | Expte. Q/824/04 |
| | Expte. Q/826/04 |
| | Expte. Q/827/04 |
| | Expte. Q/828/04 |
| Junta Vecinal de Naredo de Fenar | Expte. Q/1258/04 |
| Junta Vecinal de Villazando de Valderaduey | Expte. Q/1523/04 |

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2005:

| | |
|---------------------------------|-----------------|
| Ayuntamiento de Cacabelos | Expte. Q/172/05 |
|---------------------------------|-----------------|

PALENCIARequerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

| | |
|---------------------------------------|-----------|
| Ayuntamiento de Paredes de Nava | Q/1455/04 |
|---------------------------------------|-----------|

SALAMANCARequerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

| | |
|--|------------------|
| Ayuntamiento de Salamanca | Expte. Q/2192/02 |
| | Expte. Q/189/03 |
| | Expte. Q/1660/03 |
| | Expte. Q/2218/04 |
| Ayuntamiento de Galindo y Perahuy | Expte. Q/1973/02 |
| Ayuntamiento de Villasrubias | Expte. Q/1630/04 |
| Ayuntamiento de Santa María de Sando | Expte. Q/2181/04 |

Segovia:Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

| | |
|--------------------------------|------------------|
| Ayuntamiento de Codorniz | Expte. Q/1157/04 |
| Ayuntamiento de Turégano | Expte. Q/68/04 |

Valladolid:Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

| | |
|---|------------------|
| Ayuntamiento de Medina del Campo | Expte. Q/1009/03 |
| Ayuntamiento de Vega de Valdetronco | Expte. Q/2163/03 |
| Ayuntamiento de Valladolid | Expte. Q/370/04 |
| Ayuntamiento de La Cistérniga | Expte. Q/822/04 |
| | Expte. Q/856/04 |
| Ayuntamiento de Medina del Campo | Expte. Q/911/04 |
| | Expte. Q/912/04 |
| | Expte. Q/913/04 |
| | Expte. Q/914/04 |
| | Expte. Q/915/05 |
| | Expte. Q/916/04 |
| Ayuntamiento de Tudela de Duero | Expte. Q/1076/03 |
| | Expte. Q/1213/04 |

Zamora:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Zamora Expte. Q/1931/04

**REQUERIMIENTOS VENCIDOS A FECHA DE CIERRE DEL INFORME
(30/12/2005) PENDIENTES DE CONTESTACIÓN**

Salamanca

Ayuntamiento de Villasrubias Expte. Q/1630/04

ANEXO

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2005

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL **EJERCICIO 2005**

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 2005.

De toda la documentación contable se da 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.

La liquidación del presupuesto consta de:

- I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2005.
- II. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.
- III. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.
- IV. ESTADO DE EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS.

I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR **DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2005**

1. PRESUPUESTO

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 2005 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 20 Y 21 de diciembre de 2004, y publicado en BOCYL nº 252 de fecha 31 de diciembre del mismo año, como Ley 10/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2005.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 1.954.649,00 €.

2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. INGRESOS

2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 2005 ascienden a 1.954.649 € :

Cap.

Cap.IV.- Transferencias corrientes.....1.954.649,00

Total previsión inicial: 1.954.649,00

2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos alcanzan la cantidad de 1.954.649,00 € recogidos en la previsión actual o definitiva:

Cap.

IV Transferencias corrientes1.954.649,00

Total previsión definitiva 1.954.649,00

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 por transferencias corrientes e ingresos patrimoniales que generan el derecho a ser cobrados con la aprobación del presupuesto. El total de los derechos reconocidos es de 1.959.958,20 €.

Por capítulos :

Cap.

| | | |
|---|---------------------------------|---------------------|
| IV | Transferencias corrientes | 1.954.649,00 |
| V | Ingresos patrimoniales | 5.309,20 |
| Total derechos reconocidos | | 1.959.958,20 |

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 | 1.954.649,00 |
| V | Ingresos patrimoniales | 5.309,20 |
| Total recaudación líquida | | 1.959.958,20 |

2.1.5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Refleja la diferencia entre los derechos reconocidos (epígrafe 2.1.3) y la previsión actual o definitiva (epígrafe 2.1.2.), formando parte del superávit si es positivo o del déficit en caso contrario.

El estado de ejecución de ingresos ofrece un saldo positivo de 5.309,20 €.

Cap.

| | | |
|--|------------------------------|-------------------|
| V | Ingresos patrimoniales | + 5.309,20 |
| Total estado de ejecución | | + 5.309,20 |

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

2.2.2. PREVISIÓN INICIAL

Al partir de un presupuesto equilibrado, la previsión inicial de gastos, al igual que de los ingresos, asciende a 1.954.649,00 €, con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

| | | |
|-------------------------------------|---|---------------------|
| I | Gastos de personal | 1.489.369,00 |
| II | Gastos en bienes corrientes y servicios | 371.330,00 |
| VI | Inversiones reales | 93.950,00 |
| Total previsión inicial..... | | 1.954.649,00 |

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 | + 58.950,00 |
| II | Gastos en bienes corrientes y servicios | - 23.100,00 |
| VI | Inversiones reales | - 35.850,00 |
| Total modificaciones..... | | 0 |

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 1.954.649,00 € siendo por capítulos:

Cap.

| | | |
|-------------------------------------|---|---------------------|
| I | Gastos de personal | 1.548.319,00 |
| II | Gastos en bienes corrientes y servicios | 348.230,00 |
| VI | Inversiones reales | 58.100,00 |
| Total previsión inicial..... | | 1.954.649,00 |

2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 2005 ascienden a 1.862.216,43 €, que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 1.959.958,20 €, nos da una diferencia de 97.741,77 € que constituye el Remanente líquido de Tesorería. Dicha diferencia nos indica, alternativamente con el estado de ejecución, el superávit del ejercicio.

El resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

| | | |
|--|---|---------------------|
| I | Gastos de personal | 1.520.281,02 |
| II | Gastos en bienes corrientes y servicios | 335.522,35 |
| VI | Inversiones reales | 6.413,06 |
| Total obligaciones reconocidas 2005 | | 1.862.216,43 |

2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 2005, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 1.842.549,41 €, a las que habría que añadir los pagos líquidos correspondientes a ejercicios cerrados por importe de 19.313,78 resultando las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.

| | | |
|----|--|---------------------|
| I | Gastos de personal | 1.500.614,00 |
| II | Gastos en bienes corrientes y servicios | 335.522,35 |
| VI | Inversiones reales | 6.413,06 |
| | Total pagos líquidos año 2005..... | 1.842.549,41 |
| 0 | Resultas de ejercicios cerrados | 19.313,78 |
| | Total Pagos líquidos incluidos ejer.cerr..... | 1.861.863,19 |

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 2006 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 19.667,02 €.

Por Capítulos:

Cap.

| | | |
|---|-------------------------------------|------------------|
| I | Gastos de personal | 19.667,02 |
| | Total pendiente de pago..... | 19.667,02 |

2.2.7. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Contiene este apartado las diferencias entre las obligaciones liquidadas y los créditos autorizados o previsión actual; la suma de estas economías sobre los gastos máximos autorizados asciende a 92.432,57 €. Por capítulos :

Cap.

| | | |
|----|---|------------------|
| I | Gastos de personal | 28.037,98 |
| II | Gastos en bienes corrientes y servicios | 12.707,65 |
| VI | Inversiones reales | 51.686,94 |
| | Total economías..... | 92.432,57 |

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 | 1.959.958,20 |
| Obligaciones reconocidas netas..... | 1.862.216,43 |
| SUPERÁVIT 2005 | 97.741,77 |

2.3.2. ARQUEO a 31/12/2005

Es en cifras:

| | |
|--|--------------------|
| Existencias a 31/12/2005..... | 161.289,75 |
| + Pendiente de cobro en No Presupuestarias | + 37.671,75 |
| - Pendiente de pago en No Presupuestarias | - 81.552,71 |
| - Pendiente de pago Pto. Cerrados | - <u>19.667,02</u> |
| SUPERÁVIT 2005. | 97.741,77 |

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 2005, 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 2005, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 2005.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 161.289,75 €, estando depositadas en Caja Corporación (1.284,37 €), Caja España (75.693,44 €), Caja Duero (858,23 €) y Caja Rural del Duero (83.453,71).

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 valores independientes y auxiliares, que comprenden operaciones distintas a las del presupuesto.

Las cuentas principales del libro de valores independientes y auxiliares (VIA) recogen las entradas, salidas y existencias por: anticipos y préstamos concedidos, anticipos de vivienda, 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.

Las operaciones de VIA se recogen en mandamientos de ingresos y pagos con sus correspondientes justificantes que se han unido a las cuentas generales, cuyas cuantías coinciden con los asientos del libro correspondiente, y la diferencia es la exis-

tencia al final del ejercicio, según se recoge en el acta de arqueo del 31 de diciembre de 2005.

La existencia en conceptos no presupuestarios a 31/12/2005 es de -141.622,73 €, siendo el saldo de los diferentes conceptos el siguiente:

| | |
|--|----------------------------|
| Anticipos y préstamos concedidos | 2.658,80 |
| Anticipos vivienda | 35.012,95 |
| Retención IRPF | - 77.706,71 |
| Cuota obrera a la Seguridad Social | - 3.846,00 |
| Cuotas Muface..... | 0 |
| Cuotas Mugeju | 0 |
| Derechos pasivos | 0 |
| Movimientos internos de Tesorería | 0 |
| Otros acreedores no presupuestarios..... | - 97.741,77 |
| <u>TOTAL SALDO:</u> | <u>- 141.622,73</u> |

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:

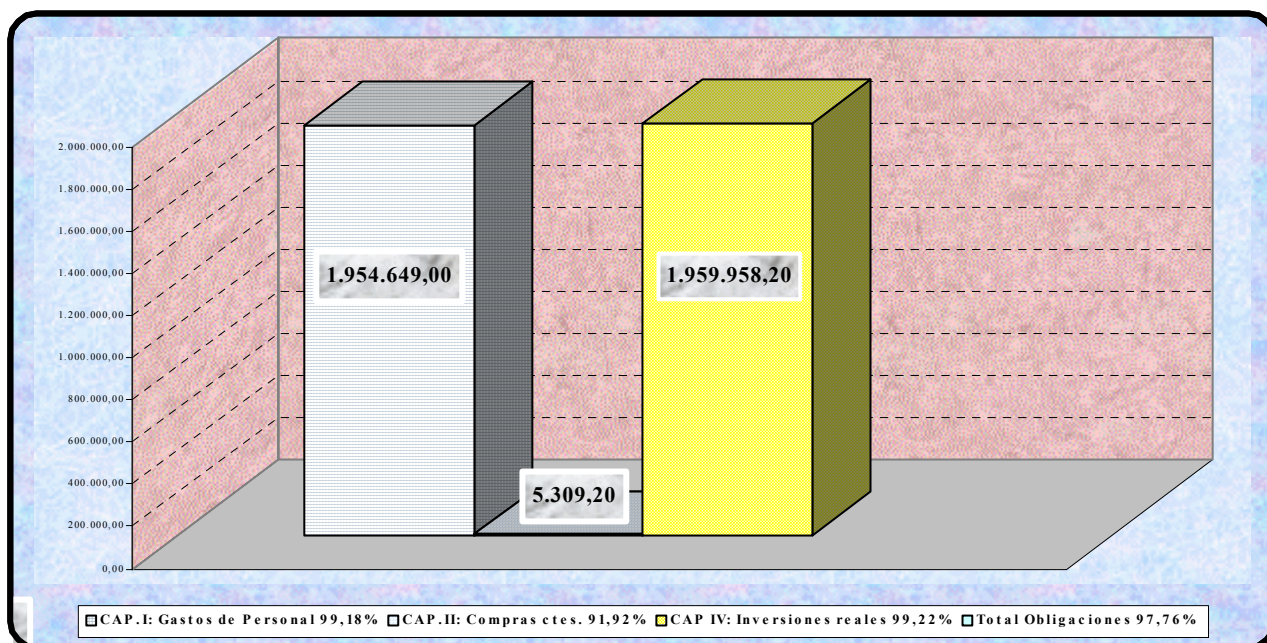
La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 2005 ascendió UN MILLÓN NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO EUROS CON VEINTE CÉNTIMOS (1.959.958,20 €), que coinciden con los derechos liquidados, por lo que no queda nada pendiente de cobro.

Dentro de este apartado se incluyen los ingresos procedentes de transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

A1. Cap.IV Transferencias corrientes: a lo largo del ejercicio económico de 2005 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a UN MILLÓN NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS (1.954.649,00 €).

A2. Cap.V Ingresos Patrimoniales: los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a CINCO MIL TRESCIENTOS NUEVE EUROS CON VEINTE CÉNTIMOS (5.309,20 €).

DERECHOS LIQUIDADOS Y RECAUDACIÓN LÍQUIDA PRESUPUESTO DE INGRESOS 2005



B. LIQUIDACIÓN DE CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

Los ingresos durante 2005 ascendieron a NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CINCO EUROS CON OCHENTA Y DOS CÉNTIMOS (967.705,82 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2005 por importe de 123.838,29 €, por lo que el total haber ascendía a 1.091.544,11 €; los pagos totales ascendieron a NOVECIENTOS VEINTIÚN MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN EUROS CON SESENTA Y CINCO CÉNTIMOS (921.881,65 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2005 por importe de 28.039,73 €, por lo que el total debe ascendía a 949.921,38 €; la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/2005 de menos CIENTO CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS VEINTIDÓS EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (141.622,73 €)

Dentro de este apartado se incluyen: anticipos y préstamos concedidos, anticipos de vivienda, retenciones del IRPF, cuotas del trabajador a la Seguridad Social, cuotas a Muface, cuotas a Mugeju, cuotas por derechos pasivos, movimientos internos de Tesorería y otros acreedores no presupuestarios.

B1. Anticipos y Préstamos concedidos : a lo largo del año 2005 se ingresó por este concepto la cantidad de DIECISÉIS MIL NOVENTA EUROS CON CUATRO CÉNTIMOS (16.090,04 €); se concedieron anticipos por importe de CATORCE MIL TRESCIENTOS VEINTE EUROS CON SESENTA Y DOS CÉNTIMOS (14.320,62 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2005 por importe de 4.428,22 €, por lo que el saldo de deudores por este concepto a 31/12/2005 es de DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS (2.658,80 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos" del año 2006.

B2. Anticipos de vivienda: a lo largo del año 2005 se ingresó por este concepto la cantidad de SEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO EUROS CON CINCUENTA Y SEIS CÉNTIMOS (6.598,56 €); se concedieron anticipos por importe de DIECIOCHO MIL EUROS (18.000,00 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2005 por importe de 23.611,51 €, por lo que el saldo de deudores a 31/12/2005 es de TREINTA Y CINCO MIL DOCE EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (35.012,95 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos vivienda" del año 2006.

B3. Retenciones I.R.P.F.: a lo largo del año 2005 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO

MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE EUROS CON CUARENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (285.489,49 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2005 por importe de 76.869,60 €, por lo que el total haber ascendería a 362.359,09 €; se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS EUROS CON TREINTA Y OCHO CÉNTIMOS (284.652,38 €) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2006 la cantidad de SETENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SEIS EUROS CON SETENTA Y UN CÉNTIMOS (77.706,71 €).

B4. Cuota del trabajador a la S.Social: en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 2005 se retuvo la cantidad de CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS EUROS CON CINCUENTA Y UN CÉNTIMOS (46.472,51 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2005 por importe de 3.439,97 €, por lo que el total haber ascendería a 49.912,48 €; se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de CUARENTA Y SEIS MIL SESENTA Y SEIS EUROS CON CUARENTA Y OCHO CÉNTIMOS (46.066,48€) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2006 la cantidad de TRES MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS EUROS (3.846,00 €).

B5. Muface: por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 2005 la cantidad de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO EUROS CON VEINTIOCHO CÉNTIMOS (854,28 €), ingresándose el total en Muface.

B.6. Mugeju: por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 2005 la cantidad de SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS EUROS CON TRECE CÉNTIMOS (642,13 €), ingresándose el total en Mugeju.

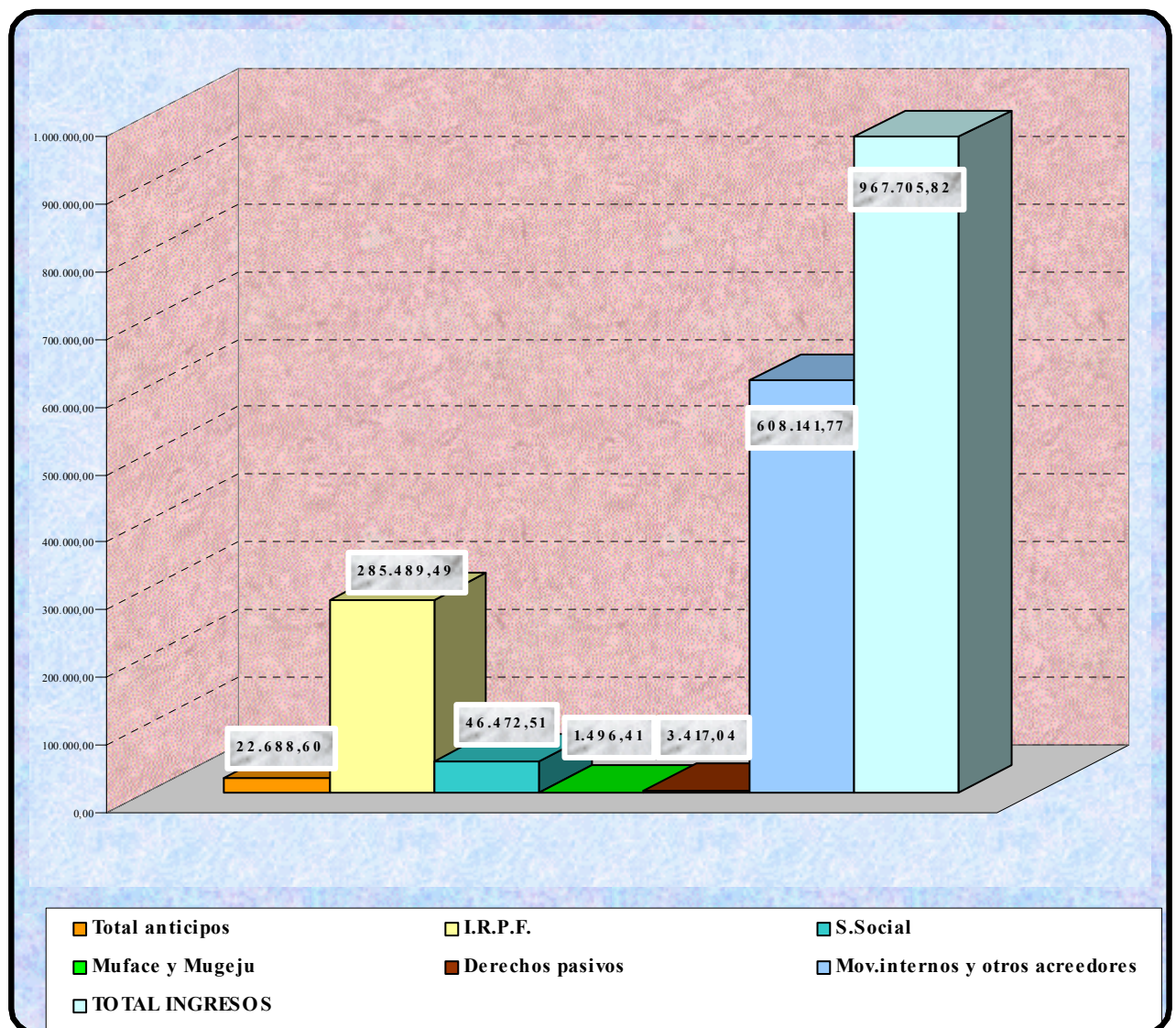
B.7. Cuotas por Derechos Pasivos: por cuotas retenidas en nóminas de mutualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 2005 la cantidad de TRES MIL CUATROCIENTOS DIECISIETE EUROS CON CUATRO CÉNTIMOS (3.417,04 €), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

B.8. Movimientos Internos de Tesorería: por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de QUINIENTOS DIEZ MIL CUATROCIENTOS EUROS (510.400,00 €).

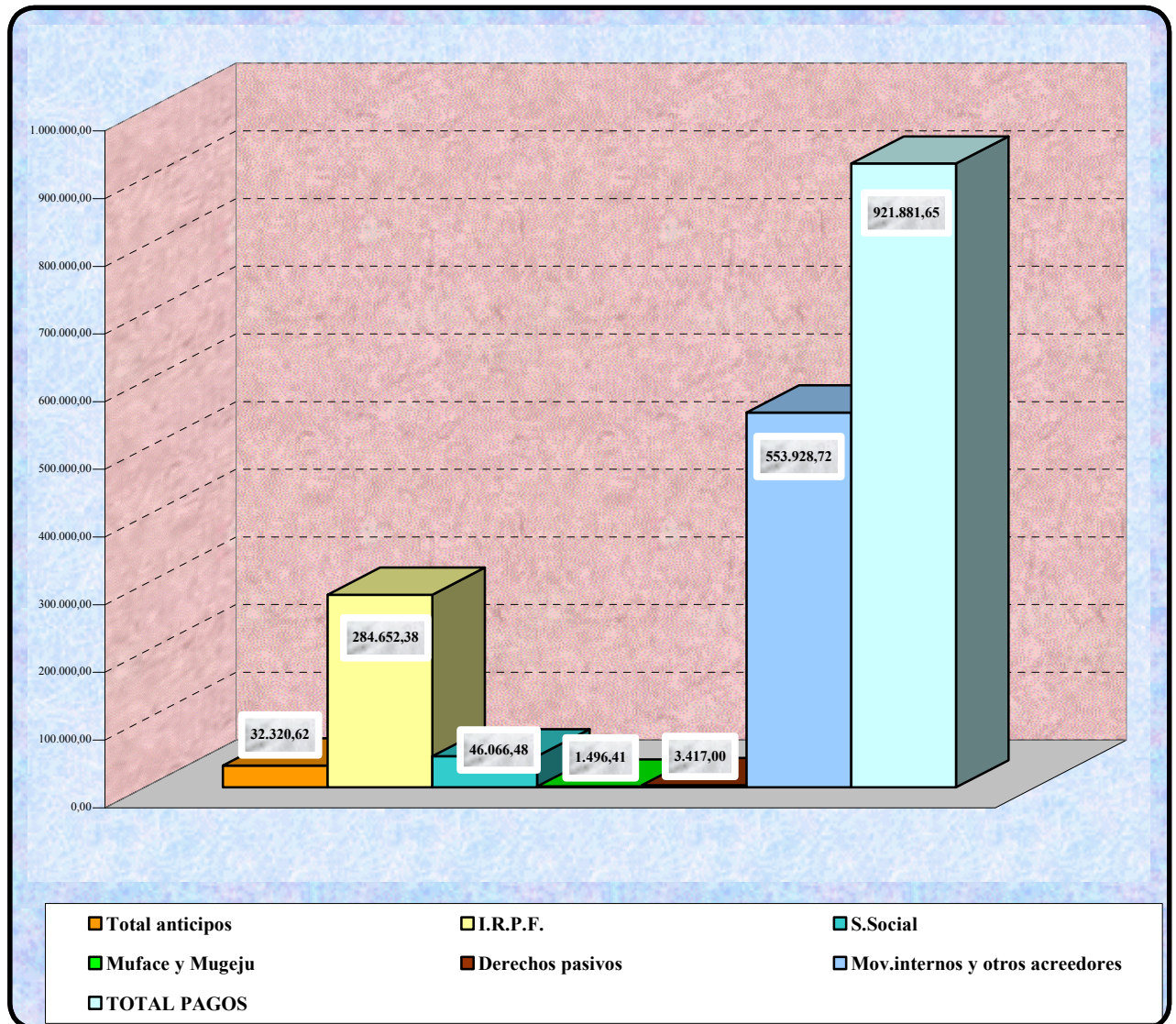
B.9. Otros Acreedores No Presupuestarios: el saldo inicial, coincidente con el Superávit del año 2004, era de CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO EUROS CON SETENTA Y DOS CÉNTIMOS (43.528,72 €), ingresándose el total en las

Cortes de Castilla y León; los ingresos durante el año 2005 ascendieron a NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN EUROS CON SETENTA Y SIETE CÉNTIMOS (97.741,77 €), que coincide con el Superávit del año 2005.

INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

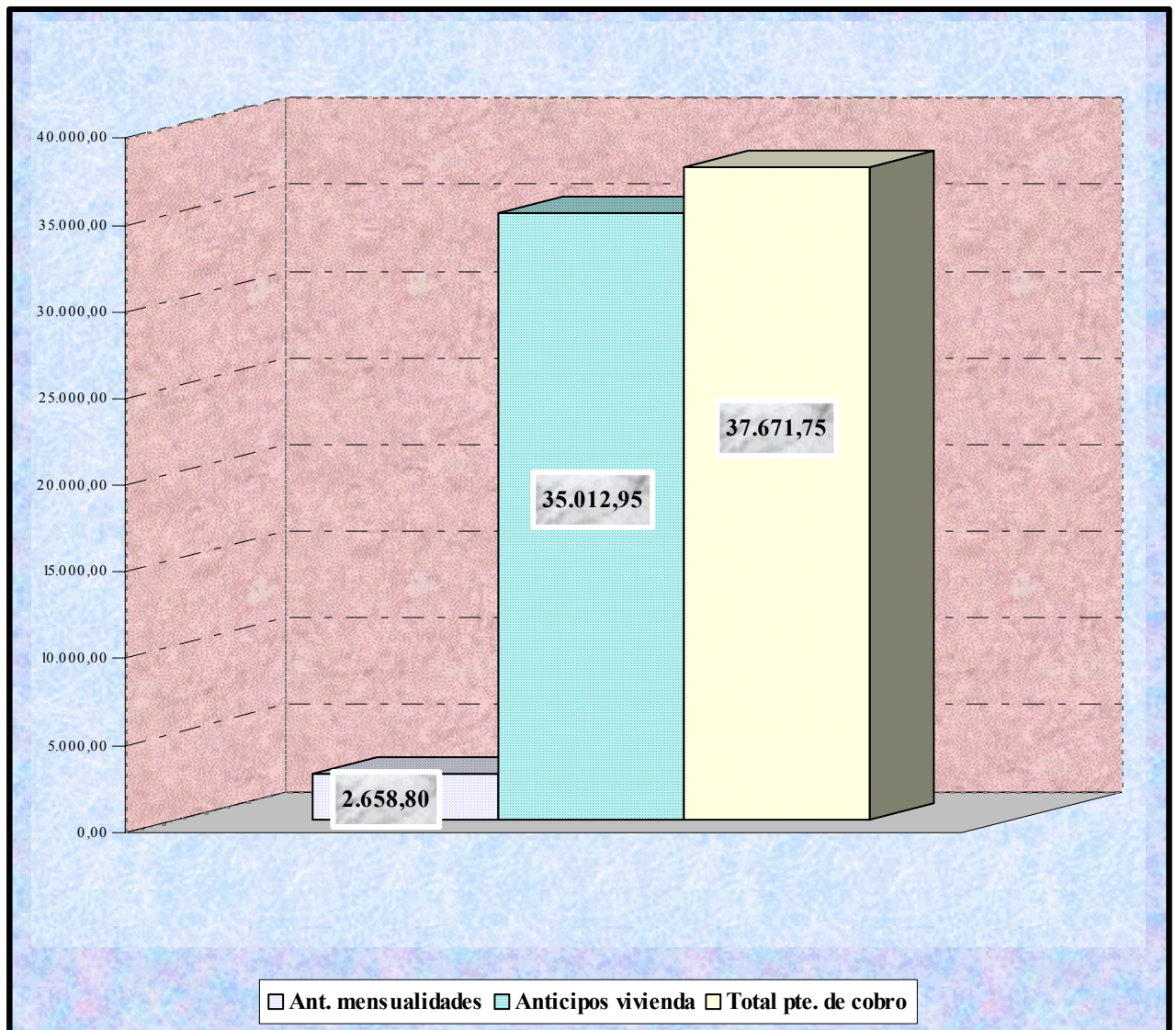


PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS



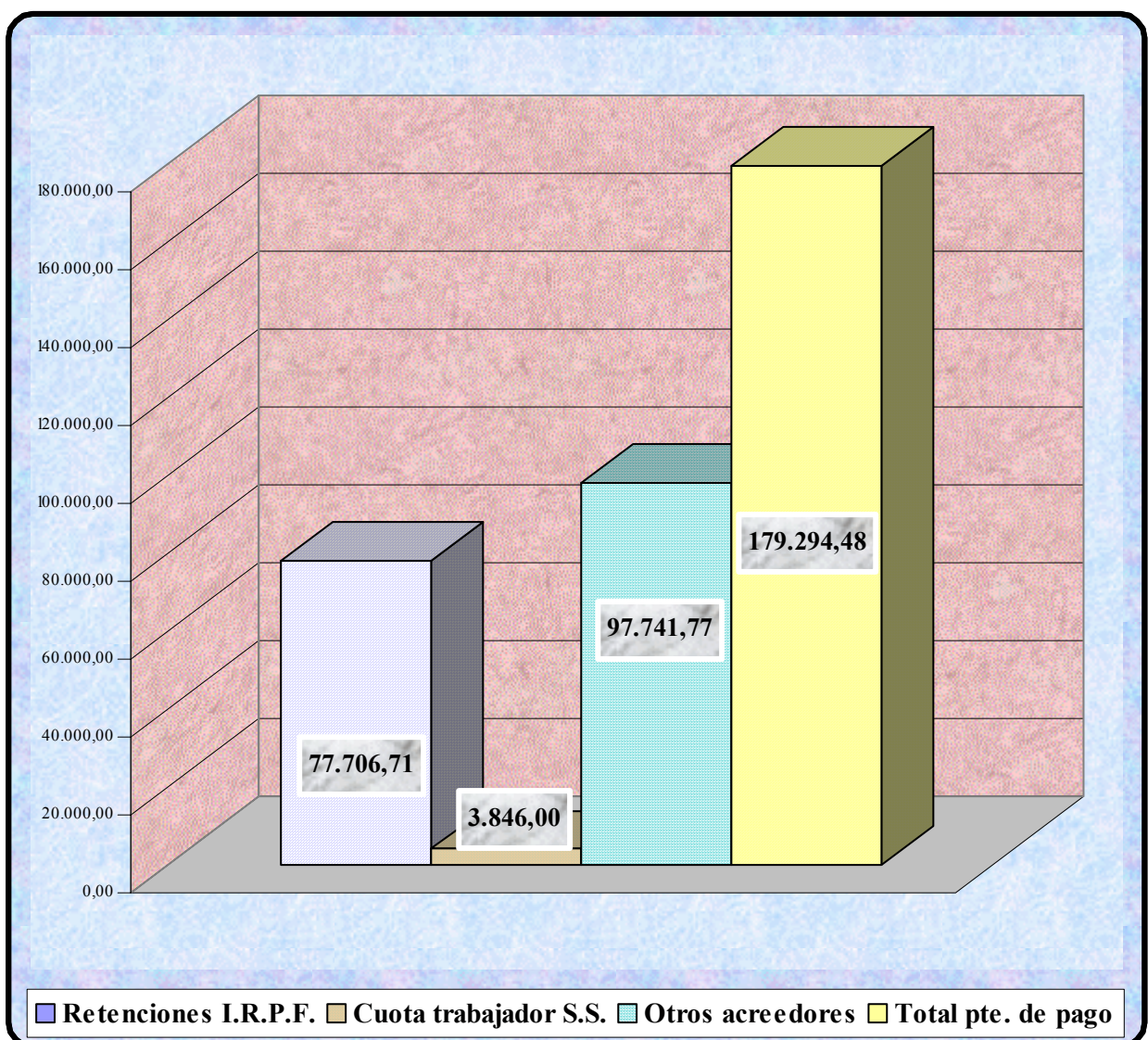
PENDIENTE DE COBRO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2005

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2005 ascendió a TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN EUROS CON SETENTA Y CINCO CÉNTIMOS (37.671,75 €), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por importe de 35.012,95 € y a anticipos, por otros conceptos, pendientes de devolución por importe de 2.658,80€.



PENDIENTE DE PAGO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2005

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 2005 ascendía a CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO EUROS CON CUARENTA Y OCHO CÉNTIMOS (179.294,48 €), de los que 77.706,71 € corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 2005, 3.846,00 € a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra y 97.741,77 € a otros acreedores no presupuestarios, cantidad que coincide con el superávit del ejercicio 2005.



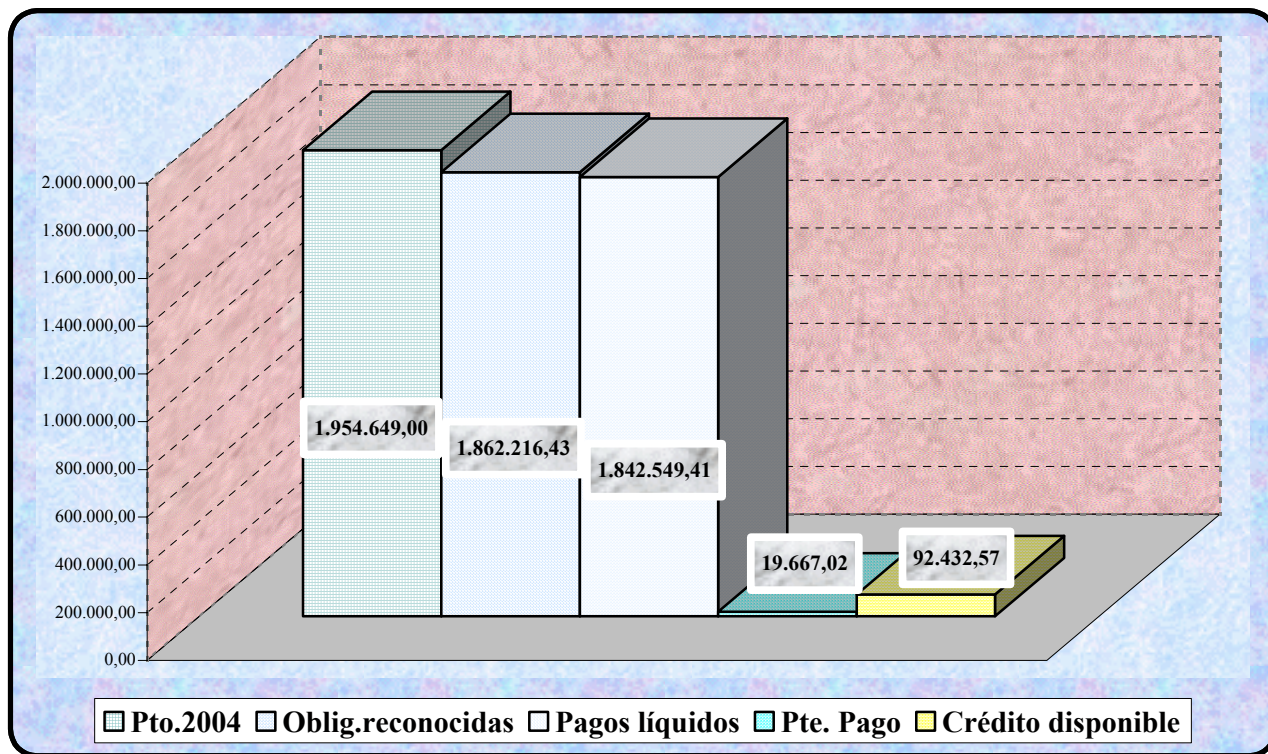
III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 2005 ascendió a UN MILLÓN NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS (1.954.649,00 €).

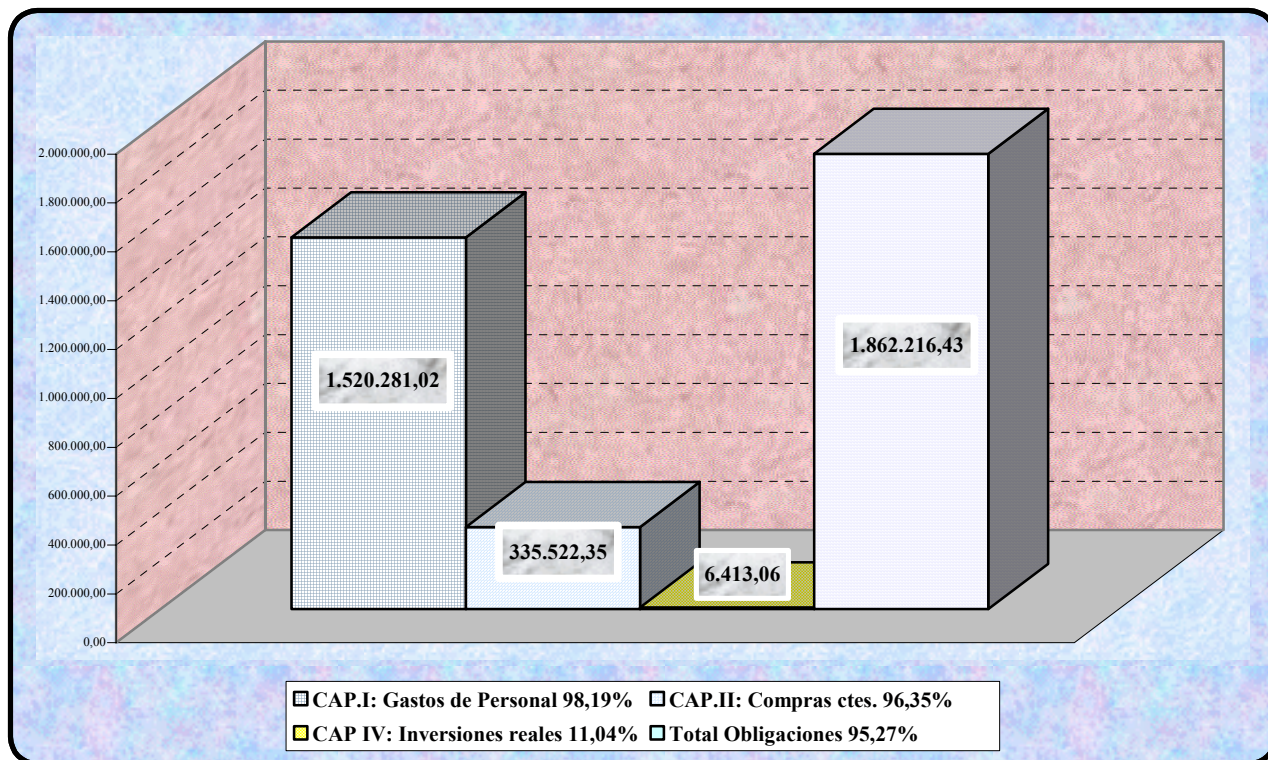
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2005 ascendieron a UN MILLÓN OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS DIECISÉIS EUROS CON CUARENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.862.216,43 €), es decir, el 95,27 % de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 2005 ascendieron a UN MILLÓN OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON CUARENTA Y UN CÉNTIMOS (1.842.549,41 €) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE EUROS CON DOS CÉNTIMOS (19.667,02 €) que pasarán a engrosar las resultas de ejercicios cerrados del año 2006.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 2005, ascendió a NOVENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS EUROS CON CINCUENTA Y SIETE CÉNTIMOS (92.432,57 €).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 2005



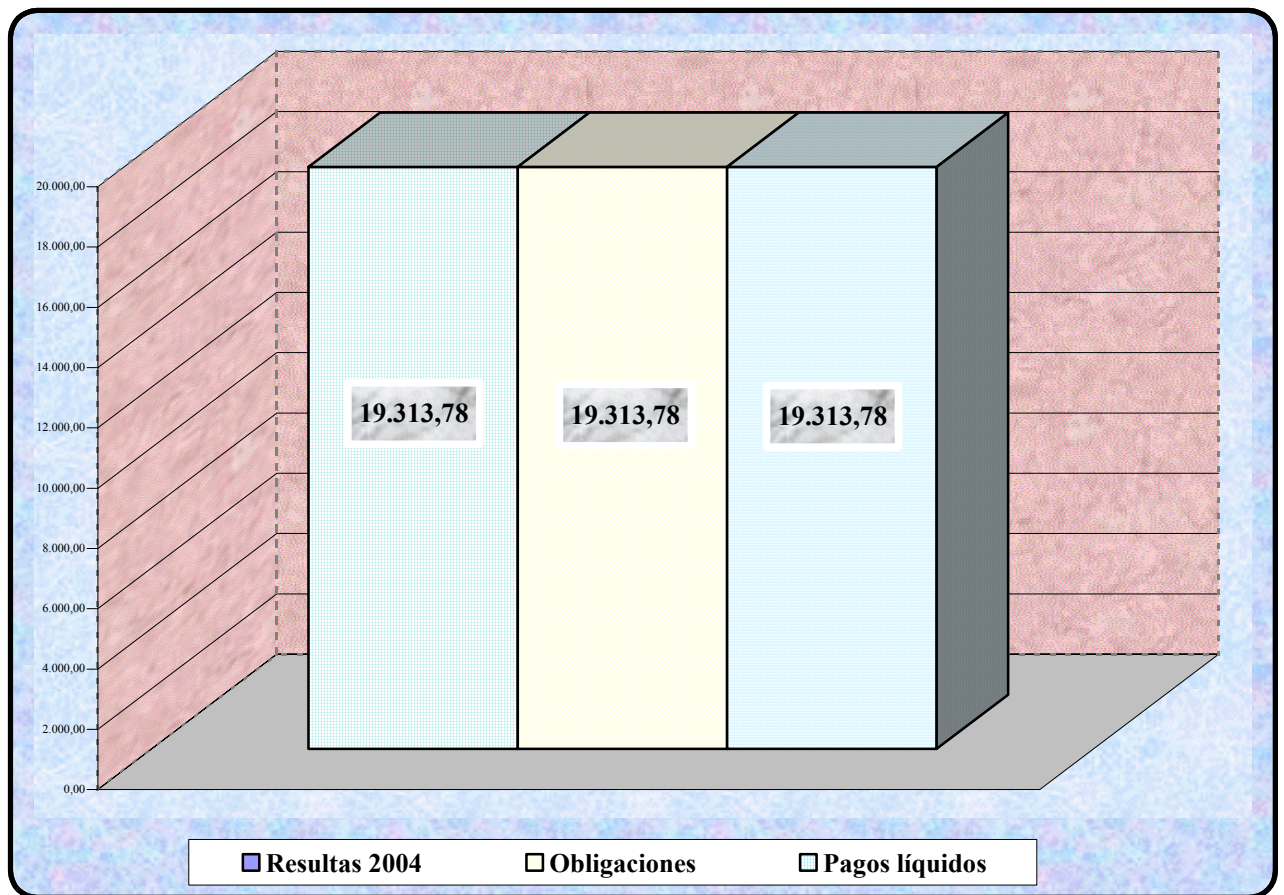
OBLIGACIONES RECONOCIDAS



LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULO

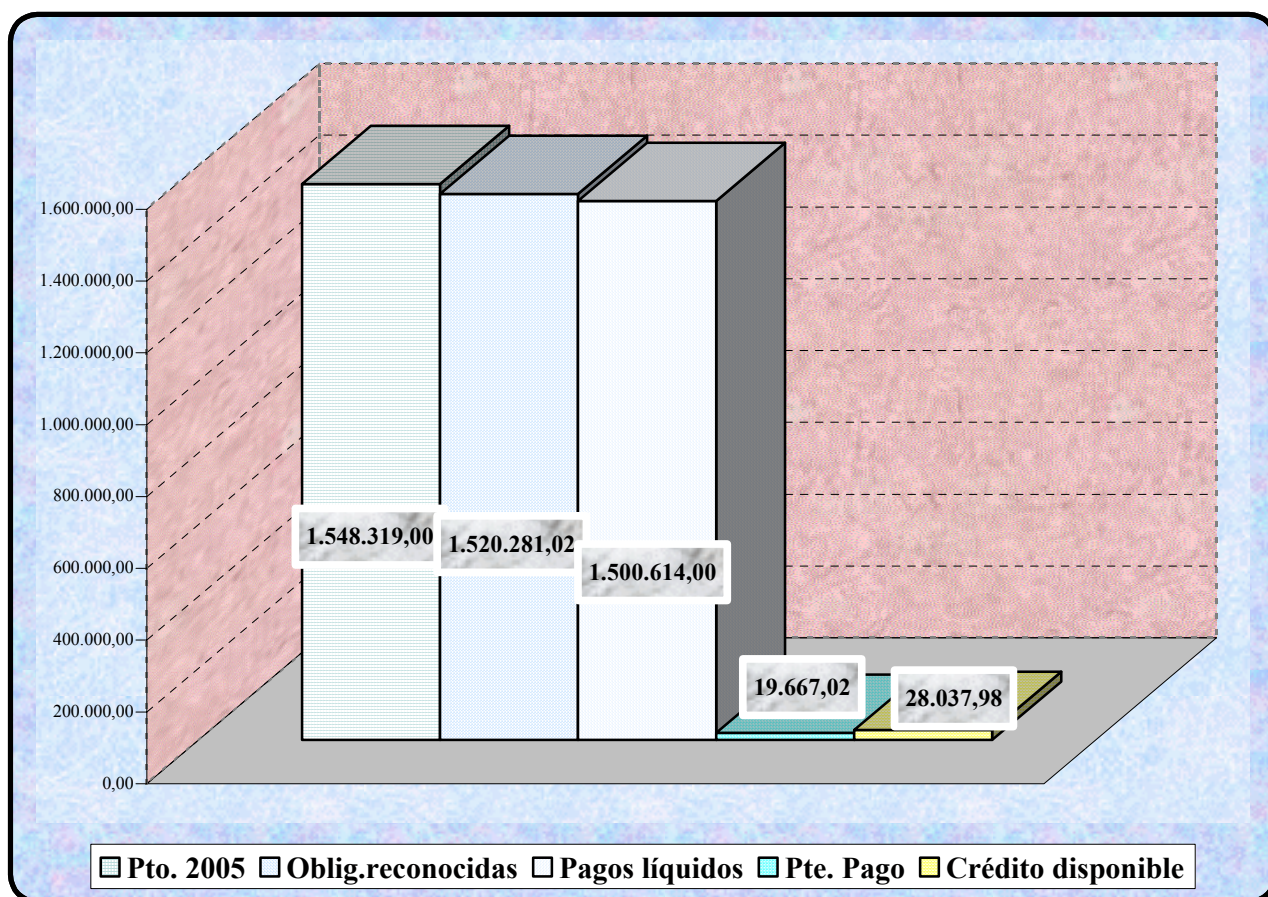
CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"

Las resultas de gastos del ejercicio 2004 ascendían a DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS TRECE EUROS CON SETENTA Y OCHO CÉNTIMOS (19.313,78 €), tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 19.313,78 € , lo que supone el 100% de las mismas.



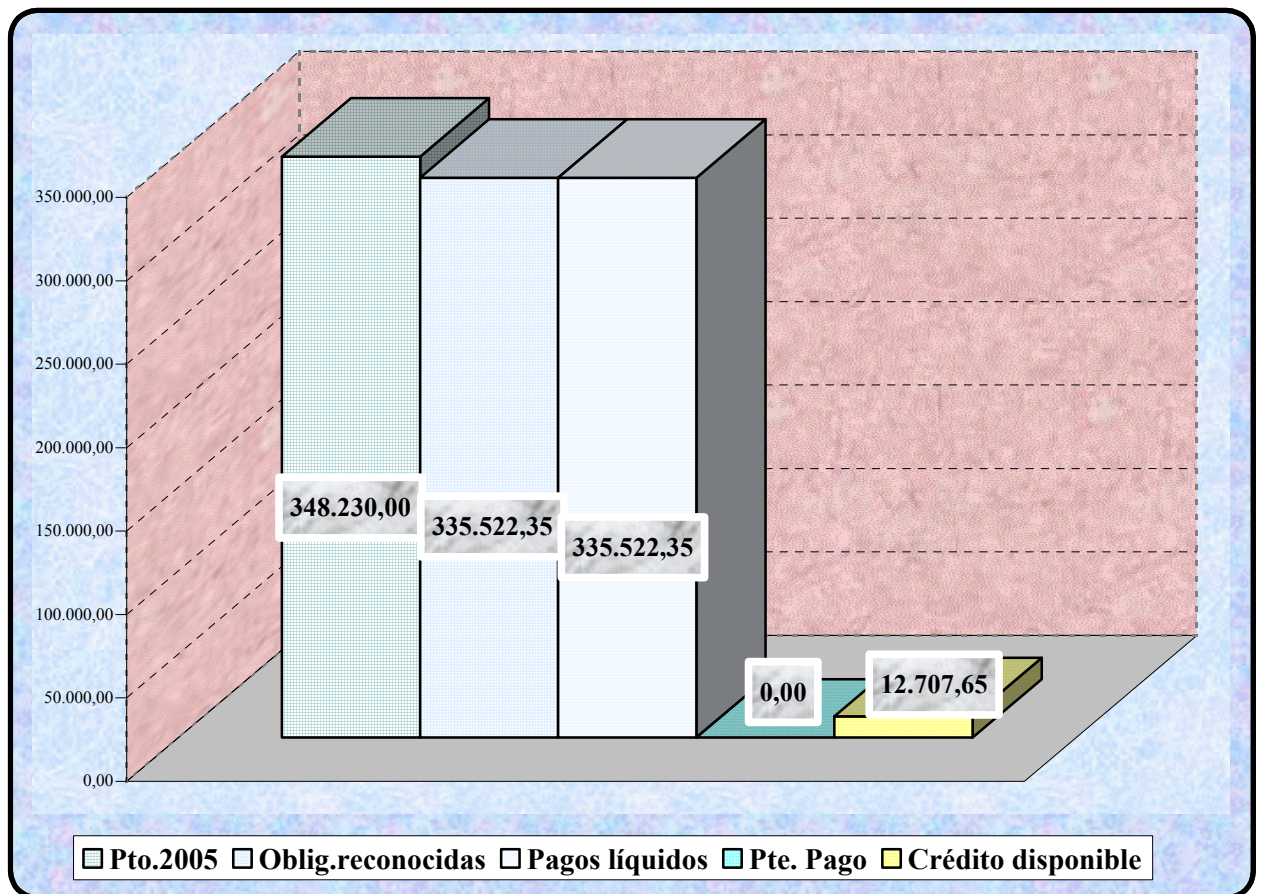
CAPÍTULO I "Gastos de Personal"

El presupuesto definitivo ascendió a 1.548.319,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y UN EUROS CON DOS CÉNTIMOS (1.520.281,02 €), que supone un grado de cumplimiento del 98,19 % del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 1.500.614,00 € , por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 19.667,02 € que pasarán a resultados de ejercicios cerrados del año 2006; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 28.037,98 €.



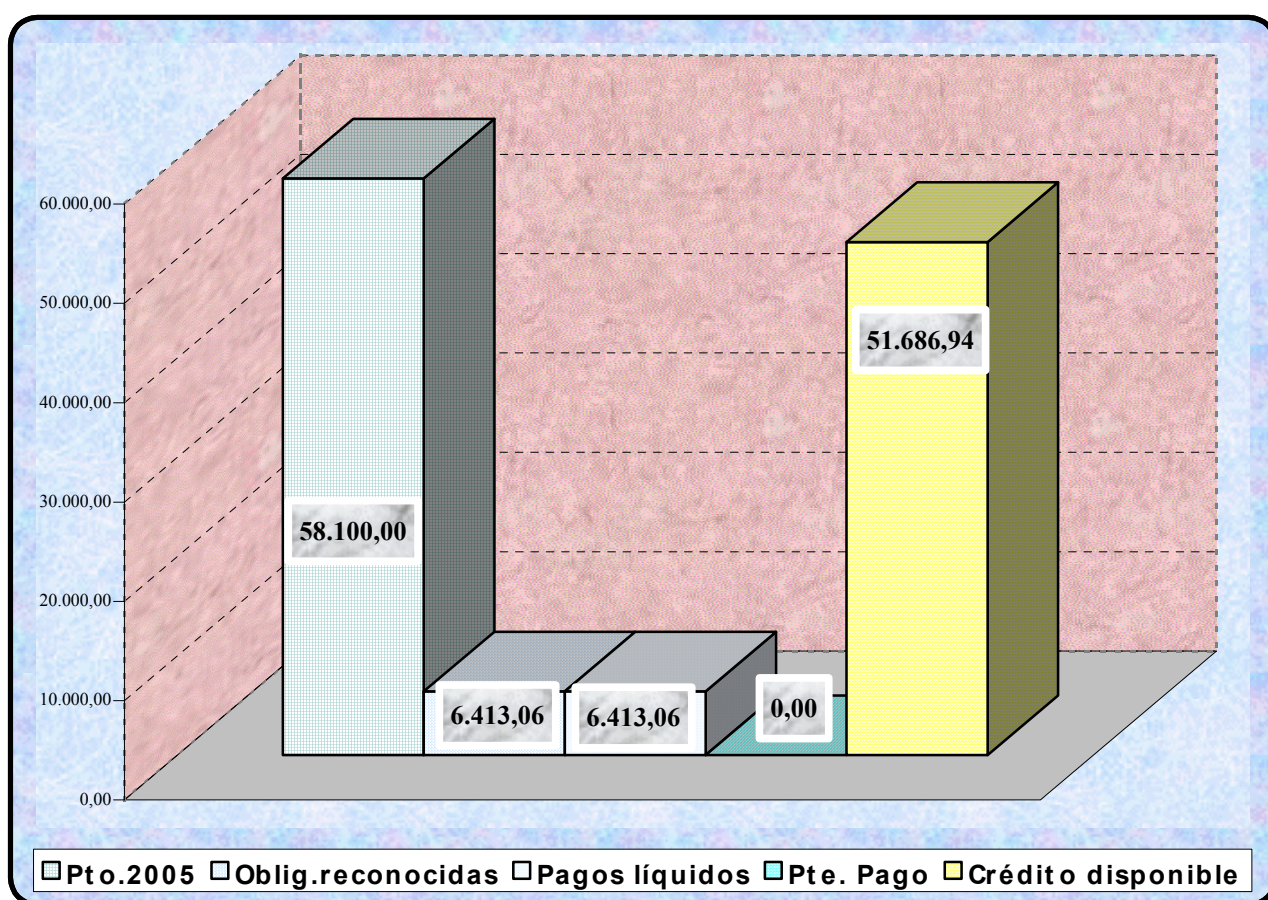
CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"

El presupuesto definitivo ascendió a 348.230,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTIDÓS CENTIMOS CON TREINTA Y CINCO CÉNTIMOS (335.522,35 €), lo que supone un grado de cumplimiento del 96,35% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 335.522,35 €; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 12.707,65 €.



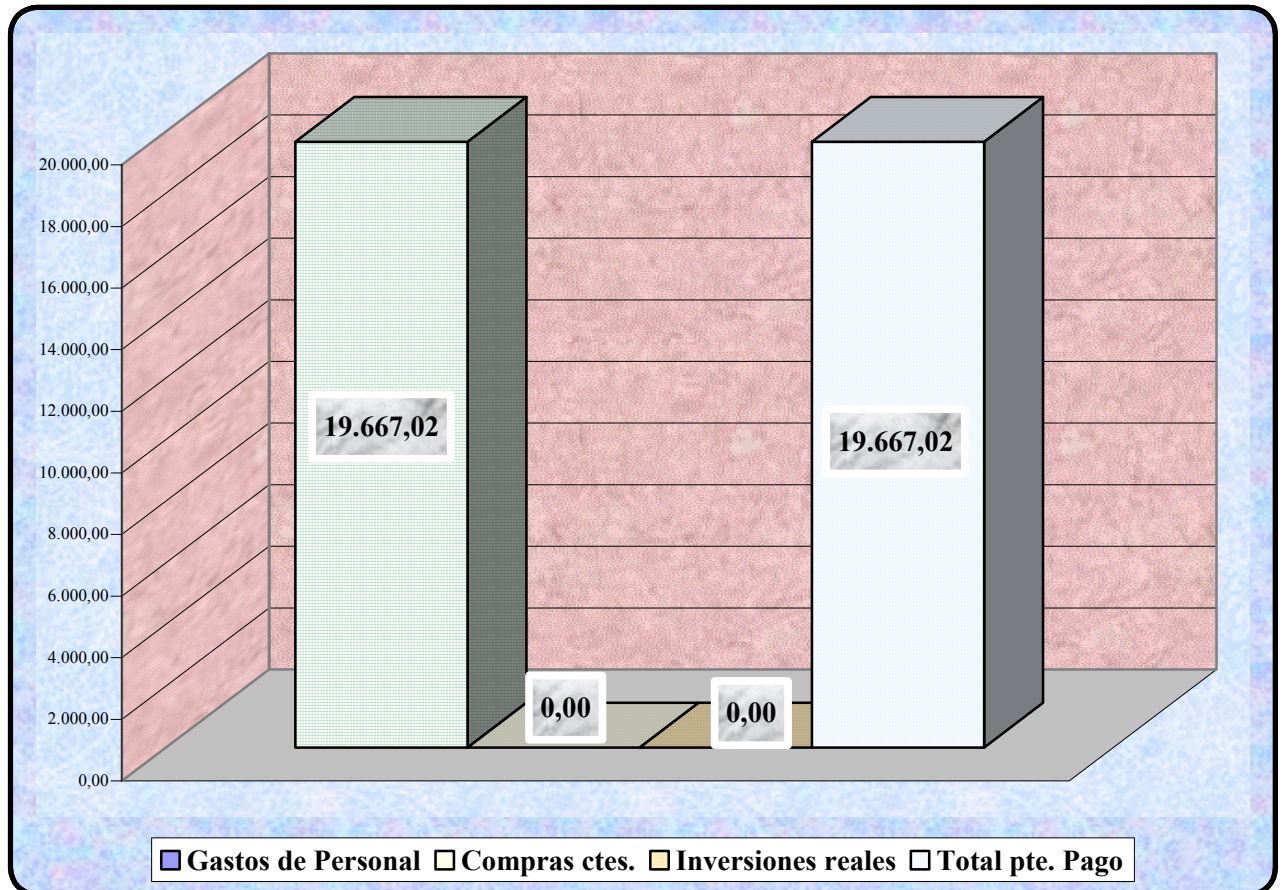
CAPÍTULO VI "Inversiones reales"

El presupuesto definitivo ascendió a 58.100,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a SEIS MIL CUATROCIENTOS TRECE EUROS CON SEIS CÉNTIMOS (6.413,06 €), que supone un grado de cumplimiento del 11,04% del total del presupuesto; los pagos liquidados ascendieron a 6.413,06 €; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 51.686,94 €.



PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/05

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 2005, asciende a DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE EUROS CON DOS CÉNTIMOS (19.667,02 €) correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".



ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 2005

| <u>CAP</u> | <u>CAPÍTULOS 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 | 1.954.649,00 | 0,00 | 1.954.649,00 | 1.954.649,00 | 1.954.649,00 | 0,00 | 0,00 |
| 5 | INGRESOS PATRIMONIALES | | | 0,00 | 5.309,20 | 5.309,20 | 0,00 | 5.309,20 |
| | <i>TOTALES</i> | <i>1.954.649,00</i> | <i>0,00</i> | <i>1.954.649,00</i> | <i>1.959.958,20</i> | <i>1.959.958,20</i> | <i>0,00</i> | <i>5.309,20</i> |
| <u>CAP</u> | <u>CAPÍTULOS 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 | 1.489.369,00 | 58.950,00 | 1.548.319,00 | 1.520.281,02 | 1.500.614,00 | 19.667,02 | 28.037,98 |
| 2 | COMPRAS CORRIENTES | 371.330,00 | -23.100,00 | 348.230,00 | 335.522,35 | 335.522,35 | 0,00 | 12.707,65 |
| 6 | INVERSIONES REALES | 93.950,00 | -35.850,00 | 58.100,00 | 6.413,06 | 6.413,06 | 0,00 | 51.686,94 |
| | <i>TOTALES</i> | <i>1.954.649,00</i> | <i>0,00</i> | <i>1.954.649,00</i> | <i>1.862.216,43</i> | <i>1.842.549,41</i> | <i>19.667,02</i> | <i>92.432,57</i> |
| | <u>SITUACIÓN ECONÓMICA</u> | <u>PREVISIÓN INICIAL</u> | <u>MODIFICACIONES</u> | <u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u> | <u>TOTAL SUPERÁVIT</u> | <u>MOVIMIENTO DE FONDOS</u> | <u>DEUDORES ACREEDORES</u> | <u>ESTADO DE EJECUCIÓN SUPERÁVIT</u> |
| | INGRESOS | 1.954.649,00 | 0,00 | 1.954.649,00 | 1.959.958,20 | 1.959.958,20 | 0,00 | 5.309,20 |
| | GASTOS | 1.954.649,00 | 0,00 | 1.954.649,00 | 1.862.216,43 | 1.842.549,41 | 19.667,02 | 92.432,57 |
| | <u>DIFERENCIA</u> | <u>0,00</u> | <u>0,00</u> | <u>0,00</u> | <u>97.741,77</u> | <u>117.408,79</u> | <u>-19.667,02</u> | <u>97.741,77</u> |

ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 2005

| <u>CAP</u> | <u>ART.</u> | <u>DESCRIPCION</u> | <u>SALDO INICIAL A 1 DE ENERO</u> | <u>RECTIFICACIONES</u> | <u>TOTALES</u> | <u>PAGOS ORDENADOS</u> | <u>OBLIGACIONES PENDIENTES DE ORDENAR</u> |
|------------|-------------|------------------------------|---------------------------------------|------------------------|------------------|----------------------------|---|
| 1 | | GASTOS DE PERSONAL | | | | | |
| | 17 | CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL | 19.313,78 | | 19.313,78 | 19.313,78 | |
| | | <i>TOTAL CAPITULO I:</i> | <i>19.313,78</i> | | <i>19.313,78</i> | <i>19.313,78</i> | |
| | | TOTAL EJERCICIO : | 19.313,78 | | 19.313,78 | 19.313,78 | |

IV. ESTADO EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS

CAPITULO 0:"RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS"

| CAP.0 | Resultas ejercicio 2005 | PTO INICIAL | MODIFICACIONES | PTO DEFINITIVO | OBLIGACIO. RECONOCIDAS | PAGOS LÍQUIDOS | PENDIENTE DE PAGO | CRÉDITO DISPONIBLE | % EJECUCIÓN | % CRÉDITO |
|-------|--------------------------------|------------------|----------------|------------------|---------------------------|-------------------|----------------------|-----------------------|----------------|--------------|
| ART.0 | Resultas ejercicio 2005 | 19.313,78 | | 19.313,78 | 19.313,78 | 19.313,78 | 0,00 | | 100,00% | 0,00% |
| | TOTAL CAPITULO 0 | 19.313,78 | 0,00 | 19.313,78 | 19.313,78 | 19.313,78 | 0,00 | | 100,00% | 0,00% |

CAPITULO I: "GASTOS DE PERSONAL"

| CAP.1 | GASTOS DE PERSONAL | PTO INICIAL | MODIFICACIONES | PTO DEFINITIVO | OBLIGACIONES RECONOCIDAS | PAGOS LÍQUIDOS | PENDIENTE DE PAGO | CRÉDITO DISPONIBLE | % EJECUCIÓN | % CRÉDITO |
|--------|-----------------------------------|---------------------|------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|-------------------|--------------------|---------------|--------------|
| ART.10 | ALTOS CARGOS | 137.700,00 | 0,00 | 137.700,00 | 136.074,59 | 136.074,59 | 0,00 | 1.625,41 | 98,82% | 1,18% |
| 100 | Retribuciones básicas | 43.700,00 | 0,00 | 43.700,00 | 44.659,51 | 44.659,51 | | -959,51 | 102,20% | -2,20% |
| 101 | Otras Remuneraciones | 94.000,00 | 0,00 | 94.000,00 | 91.415,08 | 91.415,08 | | 2.584,92 | 97,25% | 2,75% |
| ART.11 | PERSONAL EVENTUAL | 819.525,00 | 0,00 | 819.525,00 | 802.287,91 | 802.287,91 | 0,00 | 17.237,09 | 97,90% | 2,10% |
| 110 | Retribuciones básicas | 337.725,00 | 0,00 | 337.725,00 | 330.040,88 | 330.040,88 | | 7.684,12 | 97,72% | 2,28% |
| 111 | Otras Remuneraciones | 481.800,00 | 0,00 | 481.800,00 | 472.247,03 | 472.247,03 | | 9.552,97 | 98,02% | 1,98% |
| ART.12 | FUNCIONARIOS | 282.043,00 | 30.400,00 | 312.443,00 | 312.289,59 | 312.289,59 | 0,00 | 153,41 | 99,95% | 0,05% |
| 120 | Retribuciones básicas | 134.243,00 | 11.450,00 | 145.693,00 | 145.653,03 | 145.653,03 | | 39,97 | 99,97% | 0,03% |
| 121 | Otras Remuneraciones | 147.800,00 | 18.950,00 | 166.750,00 | 166.636,56 | 166.636,56 | | 113,44 | 99,93% | 0,07% |
| ART.14 | PERSONAL LABORAL | 0,00 | 18.300,00 | 18.300,00 | 17.917,90 | 17.917,90 | 0,00 | 382,10 | 97,91% | 2,09% |
| 120 | Retribuciones básicas | 0,00 | 7.500,00 | 7.500,00 | 7.223,12 | 7.223,12 | | 276,88 | 96,31% | 3,69% |
| 121 | Otras Remuneraciones | 0,00 | 10.800,00 | 10.800,00 | 10.694,78 | 10.694,78 | | 105,22 | 99,03% | 0,97% |
| ART.16 | INCENTIVOS | 601,00 | | 601,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 601,00 | 0,00% | 100,00% |
| 161 | Gratificaciones | 601,00 | | 601,00 | | 0,00 | | 601,00 | 0,00% | 100,00% |
| ART.17 | CUOTAS Y PRESTACIONES | 230.400,00 | 10.250,00 | 240.650,00 | 220.627,61 | 240.294,63 | 19.667,02 | 355,37 | 99,85% | 0,15% |
| 170 | Seguridad Social p.laboral | 0,00 | 4.800,00 | 4.800,00 | 4.478,41 | 4.478,41 | 0,00 | 321,59 | 93,30% | 6,70% |
| 171 | Seguridad Social | 226.000,00 | 4.750,00 | 230.750,00 | 211.053,96 | 230.720,98 | 19.667,02 | 29,02 | 99,99% | 0,01% |
| 172 | Otras Cuotas | 4.400,00 | 700,00 | 5.100,00 | 5.095,24 | 5.095,24 | 0,00 | 4,76 | 99,91% | 0,09% |
| ART.18 | OTROS GASTOS | 19.100,00 | 0,00 | 19.100,00 | 11.416,40 | 11.416,40 | 0,00 | 7.683,60 | 59,77% | 40,23% |
| 180 | Formación del Personal | 9.800,00 | 0,00 | 9.800,00 | 670,00 | 670,00 | | 9.130,00 | 6,84% | 93,16% |
| 181 | Fondo de acción social | 9.300,00 | | 9.300,00 | 10.746,40 | 10.746,40 | 0,00 | -1.446,40 | 115,55% | -15,55% |
| | TOTAL CAPITULO I | 1.489.369,00 | 58.950,00 | 1.548.319,00 | 1.500.614,00 | 1.520.281,02 | 19.667,02 | 28.037,98 | 98,19% | 1,81% |

CAPITULO II: "GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS"

| CAP. II | GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS | PTO INICIAL | MODIFICACIONES | PTO DEFINITIVO | OBLIGACIO. RECONOCIDAS | PAGOS LÍQUIDOS | PENDIENTE DE PAGO | CRÉDITO DISPONIBLE | % EJECUCIÓN | % CRÉDITO |
|---------|---|-------------|----------------|----------------|------------------------|----------------|-------------------|--------------------|-------------|-----------|
| ART.20 | ARRENDAMIENTOS | 3.000,00 | 0,00 | 3.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3.000,00 | 0,00% | 100,00% |
| 203 | Arrendamiento de maquinaria, inst.y utillaje | 3.000,00 | 0,00 | 3.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3.000,00 | 0,00% | 100,00% |
| ART.21 | REPARACIONES, MTO. Y CONSERVACION | 31.548,00 | -2.000,00 | 29.548,00 | 37.212,05 | 37.212,05 | 0,00 | -7.664,05 | 125,94% | -25,94% |
| 212 | Edificios y otras construcciones | 6.398,00 | 0,00 | 6.398,00 | 12.168,47 | 12.168,47 | 0,00 | -5.770,47 | 190,19% | -90,19% |
| 213 | Maquinaria, Instalaciones y Utillaje | 2.400,00 | | 2.400,00 | 379,27 | 379,27 | 0,00 | 2.020,73 | 15,80% | 84,20% |
| 214 | Elementos de transporte | 2.300,00 | 0,00 | 2.300,00 | 2.895,90 | 2.895,90 | | -595,90 | 125,91% | -25,91% |
| 215 | Mobiliario y Enseres | 450,00 | 0,00 | 450,00 | 2.251,56 | 2.251,56 | | -1.801,56 | 500,35% | -400,35% |
| 216 | Equipos para Procesos de Información | 20.000,00 | -2.000,00 | 18.000,00 | 19.516,85 | 19.516,85 | 0,00 | -1.516,85 | 108,43% | -8,43% |
| ART.22 | MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS | 265.100,00 | -6.100,00 | 259.000,00 | 249.792,32 | 249.792,32 | 0,00 | 9.207,68 | 96,44% | 3,56% |
| 220 | Material de oficina | 48.000,00 | -1.000,00 | 47.000,00 | 53.315,08 | 53.315,08 | 0,00 | -6.315,08 | 113,44% | -13,44% |
| 22000 | Material de oficina ordinario no inventariable | 12.000,00 | 0,00 | 12.000,00 | 16.210,73 | 16.210,73 | 0,00 | -4.210,73 | 135,09% | -35,09% |
| 22001 | Prensa, revistas, libros y otras publicaciones | 32.000,00 | | 32.000,00 | 36.379,16 | 36.379,16 | 0,00 | -4.379,16 | 113,68% | -13,68% |
| 22002 | Material informático no inventariable | 4.000,00 | -1.000,00 | 3.000,00 | 725,19 | 725,19 | 0,00 | 2.274,81 | 24,17% | 75,83% |
| 221 | Suministros | 26.325,00 | -1.100,00 | 25.225,00 | 22.252,55 | 22.252,55 | 0,00 | 2.972,45 | 88,22% | 11,78% |
| 22100 | Energía eléctrica | 7.500,00 | -1.100,00 | 6.400,00 | 5.621,61 | 5.621,61 | 0,00 | 778,39 | 87,84% | 12,16% |
| 22102 | Gas y calefacción | 5.000,00 | 0,00 | 5.000,00 | 4.409,96 | 4.409,96 | 0,00 | 590,04 | 88,20% | 11,80% |
| 22103 | Combustibles y otros para vehículos | 6.900,00 | 0,00 | 6.900,00 | 7.669,82 | 7.669,82 | 0,00 | -769,82 | 111,16% | -11,16% |
| 22104 | Vestuario | 3.175,00 | | 3.175,00 | 1.470,80 | 1.470,80 | 0,00 | 1.704,20 | 46,32% | 53,68% |
| 22199 | Otros suministros | 3.750,00 | 0,00 | 3.750,00 | 3.080,36 | 3.080,36 | 0,00 | 669,64 | 82,14% | 17,86% |

CAPITULO II:"GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS"

| CAP.II | GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS | PTO INICIAL | MODIFICACIONES | PTO DEFINITIVO | OBLIGACIO. RECONOCIDAS | PAGOS LÍQUIDOS | PENDIENTE DE PAGO | CRÉDITO DISPONIBLE | % EJECUCIÓN | % CRÉDITO |
|--------|---|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|---------------|--------------|
| 222 | Comunicaciones | 47.700,00 | -4.000,00 | 43.700,00 | 44.847,70 | 44.847,70 | 0,00 | -1.147,70 | 102,63% | -2,63% |
| 22200 | Comunicaciones telefónicas | 34.500,00 | -4.000,00 | 30.500,00 | 32.248,97 | 32.248,97 | 0,00 | -1.748,97 | 105,73% | -5,73% |
| 22201 | Servicios postales y telegráficos | 13.200,00 | | 13.200,00 | 12.598,73 | 12.598,73 | 0,00 | 601,27 | 95,44% | 4,56% |
| 223 | Transportes | 625,00 | | 625,00 | 1.392,71 | 1.392,71 | 0,00 | -767,71 | 222,83% | -122,83% |
| 224 | Primas de Seguros | 1.550,00 | | 1.550,00 | 1.589,82 | 1.589,82 | 0,00 | -39,82 | 102,57% | -2,57% |
| 226 | Gastos diversos | 21.000,00 | 0,00 | 21.000,00 | 11.019,38 | 11.019,38 | 0,00 | 9.980,62 | 52,47% | 47,53% |
| 22602 | Publicidad y promoción | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 4.018,06 | 4.018,06 | | 5.981,94 | 40,18% | 59,82% |
| 22699 | Otros Gastos | 11.000,00 | | 11.000,00 | 7.001,32 | 7.001,32 | 0,00 | 3.998,68 | 63,65% | 36,35% |
| 227 | Trabajos realizados por otras empresas profesionales | 119.900,00 | 0,00 | 119.900,00 | 115.375,08 | 115.375,08 | 0,00 | 4.524,92 | 96,23% | 3,77% |
| 22700 | Limpieza y aseo | 17.900,00 | | 17.900,00 | 16.979,52 | 16.979,52 | | 920,48 | 94,86% | 5,14% |
| 22701 | Seguridad | 102.000,00 | | 102.000,00 | 98.395,56 | 98.395,56 | | 3.604,44 | 96,47% | 3,53% |
| ART.23 | INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO | 71.682,00 | -15.000,00 | 56.682,00 | 48.517,98 | 48.517,98 | 0,00 | 8.164,02 | 85,60% | 14,40% |
| 230 | Dietas | 48.682,00 | -15.000,00 | 33.682,00 | 29.699,90 | 29.699,90 | 0,00 | 3.982,10 | 88,18% | 11,82% |
| 231 | Locomoción | 23.000,00 | 0,00 | 23.000,00 | 18.818,08 | 18.818,08 | 0,00 | 4.181,92 | 81,82% | 18,18% |
| | TOTAL CAPITULO II | 371.330,00 | -23.100,00 | 348.230,00 | 335.522,35 | 335.522,35 | 0,00 | 12.707,65 | 96,35% | 3,65% |

CAPITULO VI:"INVERSIONES REALES"

| CAP.VI | INVERSIONES REALES | PTO INICIAL | MODIFICACIONES | PTO DEFINITIVO | OBLIGACIO. RECONOCIDAS | PAGOS LÍQUIDOS | PENDIENTE DE PAGO | CRÉDITO DISPONIBLE | % EJECUCIÓN | % CRÉDITO |
|--------|---|------------------|-------------------|------------------|------------------------|-----------------|-------------------|--------------------|---------------|---------------|
| ART.62 | INVERSIONES NUEVAS | 93.950,00 | -35.850,00 | 58.100,00 | 6.413,06 | 6.413,06 | 0,00 | 51.686,94 | 11,04% | 88,96% |
| 621 | Construcciones | 65.150,00 | -35.850,00 | 29.300,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 29.300,00 | 0,00% | 100,00% |
| 623 | Maquinaria, instalaciones y utillaje | 6.200,00 | 0,00 | 6.200,00 | 578,84 | 578,84 | 0,00 | 5.621,16 | 9,34% | 90,66% |
| 626 | Mobiliario | 10.200,00 | 0,00 | 10.200,00 | 3.511,44 | 3.511,44 | 0,00 | 6.688,56 | 34,43% | 65,57% |
| 627 | Equipos para procesos de información | 12.400,00 | 0,00 | 12.400,00 | 2.322,78 | 2.322,78 | 0,00 | 10.077,22 | 18,73% | 81,27% |
| | TOTAL CAPITULO VI | 93.950,00 | -35.850,00 | 58.100,00 | 6.413,06 | 6.413,06 | 0,00 | 51.686,94 | 11,04% | 88,96% |

RESUMEN GENERAL

| CAP. | NOMBRE | PTO INICIAL | MODIFICACIONES | PTO DEFINITIVO | OBLIGACIONES RECONOCIDAS | PAGOS LÍQUIDOS | PENDIENTE DE PAGO | 28.037,98 | 98,19% | 1,81% |
|------|---------------------|---------------------|----------------|---------------------|--------------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------|--------------|
| I | TOTAL CAPITULO I | 1.489.369,00 | 58.950,00 | 1.548.319,00 | 1.500.614,00 | 19.667,02 | 1.520.281,02 | 28.037,98 | 98,19% | 1,81% |
| II | TOTAL CAPITULO II | 371.330,00 | -23.100,00 | 348.230,00 | 335.522,35 | 0,00 | 335.522,35 | 12.707,65 | 96,35% | 3,65% |
| VI | TOTAL CAPITULO VI | 93.950,00 | -35.850,00 | 58.100,00 | 6.413,06 | 0,00 | 6.413,06 | 51.686,94 | 11,04% | 88,96% |
| | <u>TOTAL GASTOS</u> | <u>1.954.649,00</u> | <u>0,00</u> | <u>1.954.649,00</u> | <u>1.842.549,41</u> | <u>19.667,02</u> | <u>1.862.216,43</u> | <u>92.432,57</u> | <u>95,27%</u> | <u>4,73%</u> |

CONSIDERACIONES GENERALES

CONSIDERACIONES GENERALES

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA

La actuación desarrollada en el año 2005 por el Procurador del Común, por lo que se refiere a la Función Pública general, ha puesto de manifiesto la persistencia de problemas ya detectados en años anteriores.

Esta Procuraduría, a través de las diversas quejas presentadas por los ciudadanos, ha comprobado que los procesos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas no se han atendido siempre a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Lamentablemente, se ha podido constatar que algunas administraciones sujetas a nuestra supervisión siguen contratando a personal mediante el sistema de las denominadas contrataciones "de plano", esto es, sin sujeción a procedimiento alguno.

En virtud de lo expuesto, en el marco de las actuaciones de oficio llevadas a cabo en relación con la selección del personal de las Administraciones públicas, con especial incidencia en el que presta sus servicios en las entidades locales, se propuso la creación de bolsas de trabajo que permitieran la selección del personal de una manera eficaz, garantizando los principios constitucionales.

También en el ámbito de la Administración local, se ha comprobado la excesiva temporalidad del empleo público, tanto en la práctica totalidad de las diputaciones provinciales como en los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes radicados en el territorio regional.

Asimismo, esta Institución ha detectado que algunas veces las contrataciones para el desempeño de puestos de trabajo de carácter temporal en la Administración local se han dilatado excesivamente en el tiempo.

Por otra parte, la realización efectiva del derecho de los funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a la carrera administrativa se ve en ocasiones seriamente limitado. En efecto, entre otros factores, el excesivo número de puestos de trabajo previstos para su cobertura por el sistema de libre designación, la falta de convocatorias de concursos de méritos para funcionarios públicos y la adjudicación de destinos a los funcionarios de nuevo ingreso, tanto a los procedentes del turno libre como a los del turno de promoción interna, con carácter previo a la convocatoria de los correspondientes concursos,

PROCURADOR DEL COMÚN

han impedido el acceso a mejores puestos de trabajo a muchos funcionarios y ha posibilitado que funcionarios de nuevo ingreso hayan accedido a puestos de mayor cualificación que otros con una antigüedad muy superior.

La falta de convocatoria de concursos ha tenido como consecuencia, por otra parte, la superación de los plazos previstos por el ordenamiento jurídico para la ocupación de puestos de trabajo en calidad de personal interino y para las comisiones de servicios.

Especial interés han revestido las diversas quejas interpuestas por presunto acoso laboral, materia ésta en la cual resulta necesaria una mayor implicación de las administraciones en las que se produce el supuesto acoso. Si bien es cierto que las circunstancias del acoso laboral son muy distintas dependiendo del caso puntual de que se trate, parece claro que las administraciones públicas no resuelven con la celeridad deseada las reclamaciones de este carácter.

En lo concerniente a la Función Pública docente, se repiten las cuestiones planteadas en el apartado general, en especial la elevada temporalidad del empleo público y el acoso laboral.

Como cuestión más destacable, desearíamos significar la falta de transparencia del procedimiento de adjudicación de destinos en las denominadas comisiones de servicio humanitarias y la insuficiencia de medidas para conciliar la vida familiar y laboral de los funcionarios docentes.

La Función Pública sanitaria ha dado lugar a diversas reclamaciones de muy diverso alcance.

De las actuaciones desarrolladas durante 2005, cabe destacar la propuesta de que las funciones de los técnicos especialistas de laboratorio sean desarrolladas exclusivamente por quienes posean las titulaciones contempladas por el ordenamiento jurídico.

Como cuestión pendiente queda la reestructuración del servicio farmacéutico en la Administración autonómica y las consecuencias que ha supuesto para el personal que prestaba servicios en el mismo desde la perspectiva de la excesiva temporalidad del empleo existente en el sector.

En cuanto a la Función Pública Policial, la entrada en vigor de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, ha dado lugar a alguna controversia.

En este sentido, se ha alertado de la ilegalidad en la que ha incurrido algún Ayuntamiento al proceder a la reclasificación automática de algunos funcionarios policiales en el grupo inmediato superior, cuando estos carecían de la titulación exigida por la Ley.

En otro orden de cosas, se ha observado que la falta de desarrollo normativo de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León de 2003 (desarrollo recientemente realizado por Decreto 84/2005, de 10 de noviembre) y la ausencia de emisión de criterios comunes o de coordinación por parte de la Administración autonómica, ha dado lugar a que algunas corporaciones –con criterio distinto al seguido por otras-, con base en la normativa de desarrollo de la Ley derogada, hayan convocado procesos de promoción interna en evidente perjuicio de diversos aspirantes que cumplían todos los requisitos previstos en la normativa, salvo la posesión de un curso de formación, posesión que les resultaba imposible porque la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en su calidad de órgano competente en la materia, no había estimado oportuno convocar el aludido curso desde hacía un considerable número de años.

ÁREA B

RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES. TRÁFICO

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES

La ocupación de bienes y derechos de los ciudadanos sin que la respectiva administración local tramite con carácter previo el expediente de expropiación para la determinación del justiprecio y su pago continúa siendo objeto de reclamación ante esta Procuraduría.

En las quejas que se han recibido en materia de responsabilidad patrimonial de las corporaciones locales, con frecuencia se resuelve que se proceda a tramitar el correspondiente procedimiento para la determinación de responsabilidad patrimonial de la corporación local contra la que se haya formulado la solicitud.

Considera esta Institución que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial sobre los ayuntamientos pesan los deberes legales de tramitar las solicitudes de indemnización que formulen los particulares y de requerir a los interesados para que subsanen la falta o acompañen los documentos preceptivos, en los supuestos en los que la solicitud de iniciación no reúna los requisitos que señala el art. 70 de la Ley 30/1992.

Como ha venido sucediendo en años anteriores, dentro de las quejas relativas al funcionamiento interno de las corporaciones locales las más numerosas han sido las relacionadas con el derecho de acceso a la información y documentación de los miembros de las corporaciones locales.

PROCURADOR DEL COMÚN

Con frecuencia se han seguido denunciando por los concejales los obstáculos que encuentran para consultar la documentación que obra en los archivos municipales y que incide negativamente en el derecho a participar en los asuntos públicos.

Todos los miembros electos han de contar con iguales posibilidades de acceso al conocimiento de los asuntos para facilitar su participación en el proceso de control de las decisiones de los órganos de gobierno.

En los expedientes tramitados por esta Procuraduría se ha observado que las solicitudes de los concejales no obtienen respuesta en muchos de los casos examinados en el plazo de cinco días naturales, por lo que debería extremarse el cumplimiento de este plazo, sobre todo, siempre que se deniegue la petición.

También los concejales de los grupos de la oposición han planteado otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los órganos de los entes locales (plenos, fundamentalmente) en las que se ha debido recordar los preceptos que rigen la convocatoria y celebración de las sesiones. También ha sido necesario insistir en la obligación de garantizar de forma efectiva, en los plenos ordinarios, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

En cuanto a la negativa a poner a disposición de los grupos municipales de la oposición algún local para reunirse y recibir visitas de los ciudadanos, esta Institución solicita a los ayuntamientos que realicen un esfuerzo para posibilitar el disfrute del derecho, sin que las posibilidades funcionales de la entidad, límite legal de su ejercicio, se traduzcan en un argumento al que acudir sin más para denegarlo, sin examinar las posibilidades reales para hacerlo posible en la práctica.

Las Administraciones locales deben abordar de una manera sistemática la introducción de nuevas tecnologías de la información que favorezcan las necesidades de información e impulsen la participación ciudadana.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**2.1. Bienes Municipales**

La actuación del Procurador del Común durante este año se ha centrado, una vez más, en la vigilancia y control del cumplimiento por parte de las entidades locales del deber de protección de sus bienes, de dominio público o patrimoniales, ante las posibles usurpaciones realizadas por los particulares.

Los ayuntamientos permanecen habitualmente pasivos ante estas usurpaciones, en muchas ocasiones, por falta de medios suficientes para iniciar los expedientes administrativos

PROCURADOR DEL COMÚN

correspondientes -deslinde, investigación y recuperatorio-; en otras, por desconocimiento de la situación de tales bienes, al carecer de Inventario de bienes detallado, completo y puesto al día. Las resoluciones que se han formulado desde esta Procuraduría se han dirigido fundamentalmente a indicar a los ayuntamientos que pueden recabar la ayuda de las diputaciones provinciales, a través de sus servicios de asistencia a municipios, destacando la importancia que para los municipios tiene que se mantenga actualizado el Inventario de bienes municipales, para lo cual también pueden contar con la ayuda financiera de las diputaciones y de la Junta de Castilla y León.

2.2. Servicios Municipales

En materia de servicios municipales, la mayoría de las quejas se han centrado en denunciar la carencia de muchos de ellos, o la irregularidad o deficiencias que aún presentan servicios tan básicos como el abastecimiento de agua potable, el saneamiento, el alumbrado público, etc., sobre todo en los pequeños núcleos de población.

Los ayuntamientos siguen aludiendo a la escasez de recursos económicos para no cumplir con la obligación de prestar los servicios mínimos, olvidando que la habilitación de los créditos necesarios no es una condición para la existencia del derecho a la prestación de los mismos sino una consecuencia de su declaración.

El art. 18.1.g) LBRL contiene una auténtica acción pública, restringida a los vecinos, para pedir el establecimiento de los servicios públicos obligatorios. Este artículo debe ponerse en relación con el art. 151.1.b) LHL que admite la posibilidad de entablar reclamaciones contra los presupuestos cuando estos omitan el crédito necesario para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.

Destacar que se ha incrementado el número de reclamaciones de los ciudadanos y su sensibilidad en cuanto a la posibilidad de plantear reclamaciones de responsabilidad frente a la administración por un defectuoso funcionamiento de los servicios públicos: cortes de agua que afectan a negocios, caídas en vías en mal estado, robos por carencia de alumbrado público, daños producidos en viviendas por deficiencias en las redes de saneamiento, etc.

Junto con las reclamaciones relativas a los servicios públicos mínimos y básicos en todos los municipios -art. 26 1.a) LBRL-, se ha detectado este año un incremento de las reclamaciones referidas a competencias municipales en materia de medio ambiente, jardines y parques, zonas de juego infantil, protección civil, etc., constatándose en la mayoría de los casos que los ayuntamientos, en especial los más pequeños, no han dictado normas relativas a las condiciones de seguridad que deben reunir las zonas de juego infantil, o por ejemplo las zonas deportivas, ni ordenanzas de protección de las zonas verdes.

PROCURADOR DEL COMÚN

Respecto a las zonas de juego infantil y a la seguridad en las instalaciones deportivas municipales, dada la población a la que se dirigen, entiende esta Procuraduría que los ayuntamientos deben extremar la vigilancia y el control de dichas instalaciones.

En el año 1998 el Defensor del Pueblo presentó un estudio y recomendaciones sobre seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles, en el que se destaca la laguna normativa existente en materia de seguridad en parques infantiles y se recomendaba su integración normativa efectuando una serie de recomendaciones a los ayuntamientos en relación con los equipamientos de estas zonas, su accesibilidad, la protección frente al tráfico, etc.

Es intención de esta Procuraduría, en atención al interés que presenta el tema, iniciar de oficio una investigación sobre el estado de seguridad de las zonas de juego infantil y de las instalaciones deportivas de los municipios de nuestra Comunidad y, a la vista de los resultados obtenidos, efectuar, si fuera necesario, la correspondiente recomendación a la Administración regional relativa a la elaboración de la correspondiente normativa respecto a dicha cuestión.

Tanto la Comunidad Autónoma como las diputaciones provinciales deben seguir cooperando con las entidades locales. La primera, a través del Fondo de Cooperación Local, y las segundas, a través de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, instrumentos, estos últimos, a través de los cuales las provincias pueden cumplir los fines propios y específicos que les encomienda la ley, es decir, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

Por último, subrayar que siguen siendo muchas las quejas planteadas ante la falta de respuesta de las administraciones, en este caso, la local, a las peticiones y recursos que plantean los ciudadanos, por lo que muchas de nuestras resoluciones, además de abordar el concreto problema denunciado por el ciudadano, han recordado a la Administración local su obligación de dictar resolución expresa, conforme establece 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.

3. TRÁFICO

En materia de tráfico se siguen recibiendo quejas en las que se solicita la intervención del Procurador del Común ante las discrepancias de los reclamantes con las sanciones impuestas por infracciones de tráfico o con el procedimiento sancionador seguido a esos efectos.

PROCURADOR DEL COMÚN

La posición del ciudadano en sus relaciones con la administración sancionadora se configura en un estatuto jurídico de garantías que comprende también el derecho de defensa en el marco del expediente administrativo.

La labor de esta Institución únicamente puede dirigirse a constatar si la administración ha respetado la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor.

Son frecuentes las alegaciones que se refieren a la vulneración de este derecho, pues, aun persiguiendo los sancionados demostrar su disconformidad con la denuncia y la multa finalmente impuesta, no se limitan a negar los hechos denunciados, suelen reforzar sus pretensiones acudiendo a argumentos de tipo formal.

Sin embargo las últimas reformas legislativas en este ámbito han servido para fortalecer el derecho sancionador, dando paso a un sistema reforzado frente a cualquier tipo de recurso, avanzando en la eliminación de posibilidades de recurrir con éxito una sanción, al menos por defectos de trámite. Por tanto también las posibilidades de actuación de esta Institución se han reducido en esta misma medida, pues algunos de los problemas que se habían detectado en la tramitación de los expedientes (cumplimiento de plazos, sobre todo) han desaparecido mediante el cambio operado en su regulación.

Desde otro punto de vista, los ciudadanos también se dirigen a esta Procuraduría para demandar un mayor control de las infracciones de tráfico cuando se ven afectados por conductas de otros usuarios que, a su juicio, comprometen su seguridad vial. Tal es el caso de los que reclaman mayor vigilancia por agentes de policía de determinadas vías en las que no se respetan las normas de circulación o bien la instalación de un tipo concreto de señalización.

El derecho de los ciudadanos a circular con seguridad por las vías públicas implica el deber de la administración de instalar la señalización adecuada y mantenerla en condiciones óptimas de conservación. Por esta razón, en los casos en que se tiene conocimiento de alguna anomalía se pone en conocimiento de los organismos que pueden subsanarla, a quienes se solicita la adopción de medidas de acuerdo con criterios de tipo técnico.

AREA C**FOMENTO****1. URBANISMO**

De conformidad con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, la actividad urbanística es una función pública que tiene por objeto la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación; siendo sus aspectos definitorios, de acuerdo con el mencionado precepto: el planeamiento urbanístico, la gestión urbanística, la intervención en el uso del suelo, la intervención en el mercado del suelo, la organización y coordinación administrativa en la materia, y la información urbanística y la participación social.

En lo que a esta materia se refiere, atribuyendo la mencionada Ley la dirección y control de dicha actividad a la Comunidad Autónoma y a los municipios de Castilla y León, sin perjuicio de la participación de las restantes administraciones públicas y de la iniciativa privada, el objeto de la supervisión de esta Procuraduría abarca, todos los aspectos de la misma, desde el planeamiento a la información urbanística.

Siguiendo esta sistemática, el número de quejas recibidas y de expedientes resueltos son un exponente de las características específicas de nuestra Comunidad Autónoma, entre ellas, tal y como establece la Exposición de Motivos de la Ley de Urbanismo, *“la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa, responsables de que no siempre puedan ser razonablemente satisfechos objetivos elementales de la actividad urbanística pública”*. En este sentido, continuando con la Exposición de Motivos de la Ley, hay que significar que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León *“hoy en día existen ...más de 6.500 núcleos de población que forman un sistema de asentamientos humanos bien afianzados en el territorio”* de los cuales un gran número, dada su reducida población, carecen de planeamiento urbanístico. Téngase en cuenta que, a fecha 1 de enero de 2005, de los 2.248 municipios de la Comunidad, 2.196 tienen menos de 5.000 habitantes, de los que 1.974 tienen menos de mil. En conclusión, tan sólo 52 municipios tienen más de 5.000 habitantes, y de ellos, sólo 15 más de 20.000, 9 más de 50.000 y sólo hay 4 municipios que superan los 100.000 habitantes: Valladolid, Salamanca, Burgos y León.

Partiendo de esta premisa, un año más, la gran mayoría de los expedientes resueltos durante el ejercicio 2005 tienen como objeto la Intervención en el Uso del Suelo tanto en materia de concesión de licencias urbanísticas, como de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación y, fundamentalmente, en materia de protección de la legalidad urbanística, directamente relacionadas con la necesaria coordinación administrativa en materia de

PROCURADOR DEL COMÚN

urbanismo, derivada fundamentalmente de la insuficiencia de medios técnicos, jurídicos y económicos de muchos de estos pequeños municipios.

En este sentido, es reducido el número de expedientes relativos al Planeamiento y a la Gestión Urbanística, tanto de actuaciones aisladas como de integradas, e inexistentes los expedientes correspondientes a materias propias de la "Intervención en el Mercado del Suelo", quizás porque es reducido el número de municipios que cuentan con planeamiento general y que por tanto tienen la obligación de gestionar su propio patrimonio municipal del suelo.

En lo que al Planeamiento Urbanístico se refiere, los expedientes resueltos se centran básicamente en problemas de delimitación de Unidades de Actuación, materia directamente vinculada con la gestión urbanística por cuanto que dichas Unidades constituyen el ámbito completo de una actuación integrada y se delimitan de forma que permiten la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico y el cumplimiento completo de los deberes de equidistribución, cesión y urbanización correspondientes a los titulares de terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y urbanizable.

Con independencia de lo anterior, en materia de Gestión Urbanística, al igual que ocurría en el ejercicio 2004, los principales motivos de reclamación se refieren a defectos en la ejecución de obras de urbanización desarrolladas tanto mediante actuaciones aisladas de gestión pública como mediante actuaciones integradas, siendo especialmente preocupante en relación con estas últimas los supuestos de falta de recepción de urbanizaciones por parte de los ayuntamientos y el incumplimiento por los mismos de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava del Reglamento de Urbanismo autonómico (téngase en cuenta que esta Disposición establecía el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 206 y 207 del mismo, transcurrido el cual el Ayuntamiento no puede conceder ninguna licencia urbanística en el sector o ámbito afectado).

En lo que al resto de los expedientes se refiere, tal y como se ha expuesto, el mayor número de expedientes tiene como objeto la "intervención en el uso del suelo", siendo destacable el número de quejas correspondientes a la concesión de licencias sin que conste la emisión de los informes que con carácter preceptivo han de evacuar los Servicios Técnicos y Jurídicos del Ayuntamiento o, en su defecto, los correspondientes a la Diputación Provincial, y las quejas relativas a la vulneración de la legalidad urbanística como consecuencia tanto de la ejecución de obras sin licencia como de obras que no se ajustan a la licencia concedida. Situación que se agrava por la inactividad de los municipios que no ejercen las competencias que en la materia les atribuyen tanto la Ley como el Reglamento: la inspección urbanística, la restauración de la legalidad vulnerada y el ejercicio de la potestad sancionadora como consecuencia de la infracción urbanística derivada de dicha vulneración. En relación con esta última cuestión es sorprendente el número de expedientes en los que se constata la caducidad

PROCURADOR DEL COMÚN

de las acciones de restauración de la legalidad urbanística infringida y la prescripción de las infracciones urbanísticas cometidas, pese a las denuncias presentadas por los interesados, ello unido al incumplimiento por las administraciones competentes de la obligación de resolver las solicitudes de la incoación de dichos expedientes.

Especial mención merecen, en lo que a las licencias y a la protección de la legalidad urbanística se refiere, los expedientes relativos a la instalación de infraestructuras de telecomunicación. En este apartado el número de quejas ha disminuido claramente respecto de ejercicios anteriores, interpretándose que dicha reducción tiene su fundamento en la información existente en la actualidad sobre la influencia de estas instalaciones sobre la salud, la existencia de una normativa clara sobre los niveles de emisión y, en tercer lugar, la claridad de las competencias que a cada una de las Administraciones públicas atribuye la normativa aplicable. A este respecto, ha sido especialmente relevante la aplicación del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de estas infraestructuras, y la aprobación por distintos ayuntamientos de ordenanzas reguladoras de la materia, fundamentalmente en lo que respecta al impacto visual y paisajístico de las antenas.

Dentro de la materia relativa a la intervención en el uso del suelo, el número de expedientes menor es el correspondiente al fomento de la edificación, conservación y rehabilitación. En relación con esta cuestión, al igual que en materia de protección de la legalidad urbanística, las quejas presentadas son consecuencia de la inactividad de la Administración frente al deficiente estado de conservación de inmuebles respecto de los que sus propietarios incumplen el deber de mantenerlos en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino. Las razones esgrimidas por los municipios a los que se ha solicitado información respecto de esta cuestión van desde la falta de medios para el ejercicio de las facultades de inspección que les atribuye la ley hasta la excusa relativa a que esta es una materia sujeta al ordenamiento jurídico privado en la que los ayuntamientos carecen de competencias.

Siguiendo la sistemática expuesta al inicio, especial consideración merecen los expedientes correspondientes a materias relativas a la organización y coordinación administrativas, derivados fundamentalmente de la falta de los más básicos medios personales, económicos y técnicos por parte de los municipios, es decir, de la incapacidad material de los mismos para poder ejercitar sus competencias urbanísticas. A este respecto significar que el grupo de expedientes incluido en este apartado ya ha sido incluido en otros, ya que su objeto es la vulneración de la legalidad urbanística y el incumplimiento de los deberes atribuidos a los propietarios y la falta de reacción administrativa frente a dichas actuaciones u omisiones justificada en muchos casos por la falta de medios necesarios. A este respecto, especialmente significativo es el expediente iniciado de oficio desde esta Institución encaminado a verificar las

PROCURADOR DEL COMÚN

demandas a las diputaciones provinciales de servicios procedentes de ayuntamientos (solicitudes de informes técnicos a los efectos de concesión de licencias de obras, expedientes de ruina, expedientes de infracción urbanística...) y si para la prestación de los mismos resulta suficiente el personal actualmente adscrito a las Unidades Técnicas del Servicio.

Por último, y en lo que se refiere al derecho a la información urbanística y participación social, son varias las quejas relativas a la vulneración del derecho a la información que, en general, reconoce el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que, en materia urbanística, regulan los arts. 141 de la Ley de Urbanismo y 423 de su Reglamento de desarrollo. Dichas quejas versan fundamentalmente sobre la falta de contestación de los ayuntamientos a las solicitudes de información que tienen como objeto, en la mayoría de los casos, expedientes de concesión de licencias o de protección de la legalidad urbanística como consecuencia de obras no amparadas en las correspondientes licencias.

2. OBRAS PÚBLICAS

No cabe ninguna duda de la necesidad que todos tenemos de que las administraciones ejecuten obras públicas. Carreteras para el transporte e inmuebles destinados a la prestación de diferentes servicios públicos son dos de las obras más demandadas por los ciudadanos.

Ahora bien, la búsqueda constante por la Administración del objetivo loable de que tales obras se lleven a cabo con rapidez no puede hacer olvidar los derechos de aquellas personas que se ven afectadas directamente por su ejecución, bien por verse privados de bienes de su titularidad por este motivo, bien por sufrir daños en su patrimonio como consecuencia de aquella ejecución.

Consciente de ello, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos de protección de los derechos de estas personas. En concreto, los procedimientos de expropiación forzosa y de reclamación de responsabilidad patrimonial responden a este fin y, por este motivo, esta Institución debe velar por la adecuada tramitación y resolución de los mismos.

En relación con el procedimiento expropiatorio, un año más, esta Procuraduría ha debido recordar a la Consejería de Fomento en dos resoluciones la necesidad de tramitar con celeridad los procedimientos dirigidos a la determinación y pago de las cantidades económicas que, en concepto de contraprestación, deben ser abonadas a quienes se han visto privados de sus bienes como consecuencia de la ejecución de una obra pública.

En los últimos años, las resoluciones formuladas por esta Procuraduría en relación con esta materia han sufrido una evolución que evidencia el contenido de las irregularidades cometidas por la Administración autonómica en este ámbito.

PROCURADOR DEL COMÚN

En efecto, se comenzó recordando a la Consejería de Fomento la necesidad de determinar y pagar con rapidez el justiprecio de las fincas expropiadas con motivo de la ejecución de obras de construcción o modificación del trazado de carreteras; se continuó recomendando que, además del justiprecio, se fijaran y abonaran con celeridad los intereses de demora generados por el retraso en la determinación y abono de aquél; y se ha finalizado, ya desde el año 2004, instando a la Administración autonómica el abono de los intereses generados, a su vez, por el retraso en la determinación y pago de los intereses de demora.

La evolución indicada es fiel reflejo de la acumulación de retrasos temporales en este ámbito que, lejos de reducirse, se ven incrementados año tras año.

En otras palabras, las aceptaciones de todas las resoluciones que formula esta Institución en materia de expropiación forzosa no están impidiendo que se pueda afirmar que, en las expropiaciones forzosas llevadas a cabo por la Administración autonómica, rija el principio de ocupación inmediata y cierta de los bienes afectados, pero pago incierto en el tiempo y en la cuantía de las cantidades económicas debidas a quienes se ven privados de sus bienes.

Por su parte, también se ha pronunciado esta Institución sobre la necesidad de que las administraciones indemnicen a los ciudadanos que sufran daños patrimoniales como consecuencia de la ejecución de obras públicas.

En este ámbito se observa una frecuente ausencia de asunción de la obligación de indemnizar los daños causados, apelando en muchos casos a una posible confusión de responsabilidades entre la Administración titular de la obra y la empresa encargada de la ejecución directa de la misma.

Esta aparente confusión conduce a que, en muchos casos, ni tan siquiera se tramiten las reclamaciones de daños presentadas por los ciudadanos. En este sentido, en el año 2005 se han formulado tres resoluciones (dos a la Administración autonómica y una a una entidad local) en las cuales se recomendaba la tramitación y resolución de reclamaciones presentadas por ciudadanos que habían sufrido daños, incluso en sus viviendas, como consecuencia de la ejecución de obras públicas.

En conclusión, esta Procuraduría ha recordado en el año 2005 a la Administración la obligación que tiene de resarcir económicamente, de una forma rápida y eficaz, a los ciudadanos que se ven afectados directamente por la ejecución de obras públicas. Sin embargo, esta Institución ha comprobado un año más que el deseo de la Administración de ejecutar con rapidez obras públicas conduce, en no pocas ocasiones, a perjudicar los derechos de las personas directamente afectadas por aquellas obras.

PROCURADOR DEL COMÚN

3. VIVIENDA

En materia de vivienda, esta Procuraduría ha continuado fiscalizando la actuación desarrollada por las administraciones públicas en este ámbito material, con la finalidad de contribuir a que esta actuación logre el objetivo constitucional de procurar a todos una vivienda digna y adecuada.

Desde un punto de vista normativo, procede señalar que en el año 2005 se ha aprobado el Plan estatal 2005-2009, dirigido a favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

La aprobación de este Plan ha dado lugar a problemas de coordinación y compatibilidad entre las previsiones del mismo y las del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, anterior a aquel y con un ámbito temporal de aplicación más amplio.

De uno de estos problemas de coordinación se ocupó esta Procuraduría en una actuación de oficio llevada a cabo en el año 2005. En la misma, tras observar la disparidad de criterios entre la norma estatal y la autonómica a la hora de determinar los ingresos familiares de los solicitantes de ayudas económicas, se recomendó a la Consejería de Fomento que adecuara la previsión establecida al respecto en el Plan autonómico, con la finalidad de adaptar la misma a la previsión contenida en el Plan estatal y a la reforma fiscal que había tenido lugar en el año 2002.

Centrándonos en las intervenciones realizadas por esta Institución en el año 2005 en este ámbito a instancia de los ciudadanos, cabe señalar que las mismas se han referido a las viviendas de protección pública, a otras viviendas de titularidad pública no sujetas a un régimen especial de protección, y, en fin, a la tramitación y resolución de ayudas económicas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas.

Respecto a las viviendas de protección pública, las resoluciones formuladas por esta Procuraduría han abarcado todo el abanico de actuaciones administrativas relacionadas con aquellas, desde la enajenación de parcelas públicas para la construcción de las mismas, hasta la reacción frente a su inadecuada utilización, pasando por su adjudicación y conservación.

Así, en primer lugar, en relación con la enajenación de parcelas de titularidad pública para la construcción de viviendas protegidas, esta Procuraduría formuló una resolución a tres Ayuntamientos de la provincia de Zamora, recordando a los mismos la obligación de respetar los principios propios de la contratación de las administraciones públicas en este tipo de ventas, así como la conveniencia de adoptar los mecanismos previstos en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León para lograr un abaratamiento de su precio final.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por su parte, en cuanto a la adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, la aplicación de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, reguladora de los procedimientos de adjudicación de este tipo de viviendas, ha puesto de manifiesto la conveniencia de mejorar alguno de los extremos regulados en la misma.

En concreto, esta Institución en el año 2005 sugirió a la Consejería de Fomento que esta norma fuera modificada en lo relativo al requisito de residencia previa en la localidad donde sean promovidas las viviendas, exigido para poder ser beneficiario de las mismas. En este sentido, se señalaron una serie de excepciones que era conveniente introducir al cumplimiento de tal requisito, con el objetivo de que la aplicación de la norma no condujera a resultados injustos.

La resolución indicada fue aceptada, del mismo modo que otra formulada en el año anterior, si bien ninguna de ellas ha dado lugar aún a las modificaciones de la Orden citada que se proponían en ambas.

En relación con las deficiencias existentes en viviendas de protección pública, un año más se ha instado a la Administración autonómica que ejerza adecuadamente las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye con la finalidad de garantizar la efectiva reparación de tales deficiencias. Hasta tres resoluciones se han formulado en este sentido en el año 2005, todas ellas aceptadas por la Consejería de Fomento.

Por otro lado, son varios ya los años en los que esta Procuraduría se hace eco de las quejas de los propietarios de viviendas de protección pública y de la frecuente dejación de responsabilidades de la Administración autonómica en orden a resolver las deficiencias que aparecen en tales viviendas.

Por este motivo, es necesario recordar un año más que los adjetivos “digna y adecuada” con los que la Constitución califica a la vivienda a la que todos tenemos derecho, exigen que todas las viviendas, y las de protección pública con más motivo aun si cabe, reúnan unas condiciones de habitabilidad suficientes, sin deficiencias relevantes. Esta circunstancia implica que la Administración deba adoptar las medidas necesarias para que tales deficiencias no aparezcan y, en su caso, para que las mismas sean reparadas.

Para finalizar con las viviendas de protección pública, en el Informe correspondiente al año 2004 ya se hacía referencia a la necesidad de que la Administración garantice que el destino de las viviendas de protección pública sea el de residencia habitual de sus propietarios. Pues bien, en el año 2005 y continuando con esta línea, se formuló una resolución recomendando a la Consejería de Fomento que procediera a la expropiación, por incumplimiento de su función social, de una vivienda protegida, que había sido arrendada por su propietario. Esta resolución respondía a la necesidad de que conductas como la señalada no

PROCURADOR DEL COMÚN

reporten beneficios a quien las comete, aun cuando se le imponga una sanción económica por la Administración.

Al margen de las viviendas protegidas, las administraciones públicas suelen ser propietarias de otras viviendas cuyo destino también afecta al correcto ejercicio por aquellas de sus competencias en materia de vivienda.

Un ejemplo de ello son las viviendas integrantes de los parques de maquinaria de la Comunidad Autónoma, transferidas a esta en el año 1984. En relación con las mismas, esta Procuraduría formuló una resolución a la Consejería de Fomento instando la elaboración de un inventario de estas viviendas, así como su depuración física y jurídica, con la finalidad de proporcionarles un destino adecuado. Esta resolución fue aceptada por la Consejería destinataria de la misma.

Por otro lado, también se formuló una resolución a un Ayuntamiento de la provincia de Ávila al observar diversas irregularidades en la forma en la cual aquella entidad local estaba llevando a cabo la adjudicación de los contratos de arrendamiento de varias viviendas de su titularidad.

También se ha pronunciado esta Institución en el año 2005 respecto a las competencias que corresponden a las entidades locales en orden a garantizar que todas las viviendas, sean o no de protección pública, cumplan las condiciones de habitabilidad exigidas por el ordenamiento jurídico. En este supuesto, la ausencia de una regulación más exhaustiva de tales condiciones (que ya había sido recomendada a la Consejería de Fomento en el año 2004) complica el adecuado ejercicio de estas competencias.

Por último, procede señalar que también se han formulado resoluciones relativas a la tramitación y resolución de solicitudes de ayudas económicas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas.

Así, en relación con las ayudas integradas dentro del Plan Estatal de Vivienda, se recomendó aplicar al cómputo de ingresos de los solicitantes la regla prevista en la modificación del citado Plan llevada a cabo en el año 2004, aunque las solicitudes se hubieran presentado con anterioridad a su entrada en vigor.

Por su parte, en relación con las ayudas convocadas para grupos sociales singulares por la Administración autonómica, un año más la principal irregularidad detectada se encuentra relacionada con el excesivo plazo temporal empleado por aquella en la resolución de las solicitudes presentadas. En concreto, esta demora temporal es manifiesta en el supuesto de las resoluciones denegatorias de las ayudas y en el de la resolución de los recursos interpuestos frente a las mismas. Dos han sido las resoluciones formuladas por esta Institución en el año 2005 en relación con esta demora temporal, ambas aceptadas por la Consejería de Fomento.

PROCURADOR DEL COMÚN

Para finalizar la referencia a la actuación llevada a cabo por esta Institución en el año 2005 en el sector material de la vivienda, procede llamar la atención sobre la ausencia de aprobación de dos normas, a pesar de la aceptación en el año 2004 de sendas resoluciones de esta Procuraduría en las cuales se sugería la citada aprobación.

Tales normas son las relativas a las condiciones mínimas de habitabilidad exigibles en toda vivienda (a la que se ha hecho referencia con anterioridad) y a la creación de un registro de solicitantes de viviendas de protección pública y regulación de un procedimiento de adjudicación de las de gestión privada.

4. TRANSPORTES

Un año más, la problemática que con más frecuencia ha conducido a los ciudadanos a acudir a esta Institución, en relación con los transportes, es la demanda de más servicios de transporte público en aquellas localidades de población escasa ubicados en el ámbito rural.

Para tratar de solucionar esta problemática, la Consejería de Fomento ha puesto en funcionamiento un servicio de "transporte a la demanda" que deseamos contribuya a paliar el déficit que en este ámbito, como en muchos otros, sufren las poblaciones rurales.

La respuesta proporcionada por esta Procuraduría a este tipo de demandas se ha limitado en el año 2005 a proporcionar a los ciudadanos información sobre los servicios de transporte existentes y sobre la implantación del servicio de "transporte a la demanda" antes citado.

Por el contrario, sí se formuló resolución en el año 2005 en relación con la aplicación, en las tarifas que deben ser abonadas por los usuarios de estos servicios, de los beneficios previstos en la Ley para los miembros de familias numerosas. En concreto, ante la ausencia de aplicación de tales reducciones, se propuso a la Consejería de Fomento, y fue aceptada por esta, la remisión a todos los concesionarios de servicios de transporte público de viajeros por carretera de una comunicación indicando la obligación de observar tales beneficios, así como la conveniencia de exponer la citada comunicación en todos los puntos de venta al público de los billetes correspondientes.

Por otra parte, la resolución formulada en el año 2004, y a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente a ese año, en relación con la aprobación de un Plan Coordinado de Explotación de los servicios de transporte urbano e interurbano existentes en la localidad de Valladolid y en las poblaciones limítrofes a la misma, fue formulada en el año 2005 para el ámbito de la ciudad de Salamanca y los términos municipales integrantes de su alfoz. La resolución, del mismo modo que la formulada en el año 2004, fue aceptada por la Consejería de Fomento.

PROCURADOR DEL COMÚN

En este sentido, es necesario insistir en la conveniencia de establecer fórmulas eficaces de coordinación de los servicios de transporte urbano e interurbano en las aglomeraciones urbanas de la Comunidad para responder adecuadamente a las necesidades de transporte de sus habitantes.

Por último, la intervención de esta Procuraduría relacionada con el transporte por ferrocarril se viene centrando, por cuestiones competenciales, en aquellos aspectos del mismo relacionados con la seguridad de las personas.

En este sentido, se ha admitido a mediación una queja y se ha llevado a cabo una actuación de oficio, en ambos casos en relación con las condiciones de seguridad de dos estaciones de ferrocarril relevantes de la Comunidad Autónoma (Las Navas del Marqués, provincia de Ávila, y Sahagún, provincia de León, respectivamente).

En los dos supuestos, se encuentra prevista la construcción de un paso subterráneo con la finalidad de mejorar la seguridad de ambas estaciones. Esta Procuraduría se mantendrá atenta a la rápida ejecución de las obras indicadas.

5. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

En este ámbito material, Castilla y León se encuentra especialmente afectada por las dificultades de lograr que las infraestructuras necesarias para el acceso a una línea telefónica fija y a Internet lleguen a todos los ciudadanos de la Comunidad, especialmente los residentes en el ámbito rural.

Al respecto, esta Institución inició una actuación de oficio dirigida a conocer la extensión de esta problemática en esta Comunidad y las medidas que se estaban adoptando para tratar de solucionar la misma. En el curso de esta actuación de oficio, hemos conocido el contenido del Programa de Banda Ancha 2005-2007, dirigido a la modernización de las infraestructuras de telecomunicaciones en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Esta Institución se mantendrá atenta a la aplicación del citado Programa y a los efectos del mismo.

A instancia de los ciudadanos, continuamos admitiendo a mediación todas aquellas quejas planteadas frente a la actuación de la mercantil Telefónica, S.A., considerando su condición de operador universal de telecomunicaciones.

La citada admisión a mediación se realiza siempre con el ánimo de proporcionar la mayor información posible al autor de la queja y de tratar de buscar una solución a las cuestiones planteadas.

En conclusión, la extensión a todos los habitantes de la Comunidad de Castilla y León de los derechos reconocidos en el ámbito de las telecomunicaciones continúa siendo una preocupación de esta Institución.

ÁREA D**MEDIO AMBIENTE****1. CALIDAD AMBIENTAL****1.1. Prevención Ambiental**

Siguen siendo numerosas las quejas que se presentan referentes a las molestias ocasionadas por todas aquellas actividades que requieren licencia para su funcionamiento. Fundamentalmente, se refieren a los ruidos que causan los establecimientos comerciales – principalmente, bares y discotecas-, las molestias ocasionadas por las explotaciones ganaderas cercanas a las viviendas y a los problemas derivados de las actividades extractivas e industriales.

1.1.1. Contaminación acústica

El ruido constituye una de las más generalizadas causas de contaminación ambiental en nuestra Comunidad, al tiempo que supone un claro factor de riesgo para la salud psíquica y física de las personas que lo padecen.

Entre las múltiples fuentes de ruido existentes, la que más preocupa a los ciudadanos en Castilla y León consiste en las actividades de ocio (bares, discotecas y otros lugares de diversión similares). Esta contaminación procedente de las actividades descritas tiene unas especiales características que deben ser resaltadas. En primer lugar, es un ruido generalmente nocturno, notable agravante por las consecuencias que tiene para el sueño y para el descanso de los vecinos, y en segundo lugar, es un ruido que, a diferencia del provocado por las actividades industriales, no es continuo sino que oscila en función de la voluntad del emisor, y, por tanto, susceptible de un más difícil control. Estas quejas se refieren tanto a establecimientos que carecen de licencia para funcionar como bar-musical, como a aquellas discotecas y pubs que, de forma sistemática, incumplen los horarios de cierre. Para ello, es preciso que se coordinen todas las Administraciones públicas implicadas para tomar medidas eficaces que supongan no sólo la imposición de sanciones, sino la adopción de medidas ejecutivas destinadas a la supresión de las fuentes sonoras que perturban el descanso de los vecinos.

Igualmente, se presentan quejas referentes al funcionamiento de otros establecimientos comerciales que, por su deficiente insonorización, causan molestias a los vecinos por diversas causas: aparatos de aire acondicionado, cámaras frigoríficas, estacionamiento de vehículos de carga y descarga, etc. En todos estos casos, la actuación de esta Procuraduría se ha dirigido a instar a las administraciones locales la vigilancia e inspección

PROCURADOR DEL COMÚN

del cumplimiento de las condiciones que, en su momento, se impusieron a estos establecimientos.

También se han registrado quejas acerca del ruido procedente de locales de asociaciones (fiestas con uso de aparatos musicales y consumo de bebidas alcohólicas). En estos casos, esta Procuraduría entiende que los ayuntamientos deben ser estrictos en el cumplimiento de las leyes y ordenanzas vigentes, llegando incluso, si fuere menester, a la suspensión de sus actividades; no obstante, en estos casos, sería precisa también la intermediación para la búsqueda de locales con una mejor ubicación.

Por último, hemos de mencionar la existencia de quejas sobre los ruidos que causan los perros fundamentalmente por la noche, y que impiden el normal descanso de los vecinos.

Para concluir, queremos resaltar que la lucha frente al ruido no sólo es exigencia de un genérico derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado, sino que supone una concreción, tanto del derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE, como del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), tal como lo ha determinado el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en algunas sentencias referidas a nuestro país (López Ostra contra España de 9 de diciembre de 1994 y Gómez Moreno contra España de 16 de noviembre de 2004).

1.1.2. Explotaciones ganaderas

Las explotaciones ganaderas constituyen, dentro de las calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, una de las actividades que, potencialmente y si no se establecen medidas correctoras, pueden afectar en mayor medida a las condiciones higiénico-sanitarias de los núcleos de población y del medio ambiente en general. De hecho, constituye el segundo problema medioambiental que más preocupa a los ciudadanos.

En relación con esta cuestión hemos de citar la aprobación de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, por la que se establece un procedimiento excepcional y transitorio para regularizar las explotaciones ganaderas que careciesen de licencia ambiental. Se trata de un intento de la Administración autonómica de compatibilizar la actividad ganadera en el interior de los núcleos rurales con el cumplimiento de las condiciones higiénicas y sanitarias exigibles.

Un alto porcentaje se refiere a las explotaciones ganaderas existentes en nuestra Comunidad que vienen funcionando desde hace años sin las correspondientes licencias y que, por el elevado número de cabezas de ganado, no pueden ser regularizadas por la administración municipal. Por otro lado, se denuncia el incumplimiento de los condicionantes impuestos en las declaraciones de impacto ambiental, a los que necesariamente han de

PROCURADOR DEL COMÚN

someterse las explotaciones de mayor envergadura, con los consiguientes riesgos y perjuicios que estos hechos generan para las poblaciones colindantes con las mismas.

Se precisaría, en todos estos casos, la existencia de una doble actuación por parte de las administraciones implicadas: de una parte, la imposición de medidas coactivas para lograr el cumplimiento de la normativa vigente y, de otra parte, la aplicación de medidas de fomento para conseguir explotaciones ganaderas viables y eficientes desde el punto de vista económico.

Por último, queremos resaltar la necesidad de una mayor implicación de la Administración autonómica en la ejecución subsidiaria de competencias que la Ley de Prevención Ambiental prevé, ante la falta de medios personales y materiales de muchos ayuntamientos de escasa población.

1.1.3. Explotaciones mineras

Las reclamaciones se refieren tanto a los daños que causan a las propiedades colindantes y al entorno medioambiental las actividades extractivas a cielo abierto por incumplimiento de la normativa ambiental, como a la falta de restauración de los terrenos tras la finalización de las actividades mineras.

Uno de los problemas que más impacto tiene es la situación de la minería de carbón a cielo abierto en la provincia leonesa. Se trata de una situación compleja, al seguir siendo este sector clave en la actividad económica de determinadas comarcas deprimidas en la actualidad. Pero el mantenimiento de los puestos de trabajo tan necesarios en las zonas mineras no puede ser un obstáculo para el respeto del entorno y el cumplimiento de la normativa vigente. Urge, en consecuencia, una actuación decidida por las administraciones públicas para garantizar el respeto de las condiciones medioambientales de estas explotaciones a cielo abierto, compatible con el lógico desarrollo socioeconómico de estas comarcas.

También se han recibido quejas referentes a otras explotaciones mineras: fundamentalmente, de áridos y de pizarras. Las mismas se refieren tanto a incumplimientos de condiciones ambientales, como a daños a las propiedades colindantes como consecuencia de estas actividades extractivas.

1.1.4. Actividades industriales

Las quejas se refieren fundamentalmente a aquellas industrias que han quedado incluidas en el interior de los cascos urbanos debido a la expansión de algunas ciudades. Se deben acentuar, dada la proximidad de las viviendas, los controles medioambientales de estas, al igual que sería preciso, en la medida de lo posible, conseguir su traslado a algún polígono industrial donde puedan desarrollar con mayor facilidad su actividad.

PROCURADOR DEL COMÚN

1.1.5. Vertederos

Algunas de las quejas presentadas se refieren a la necesidad de sellar y restaurar aquellos vertederos que dieron servicio a algunas localidades o comarcas y que han dejado de tener utilidad tras la aplicación de las medidas previstas en los distintos Planes Directores de Gestión de residuos.

Otras, en cambio, ponen de manifiesto la aparición de vertidos de escombros procedentes de alguna obra en terrenos próximos a viviendas sin que las administraciones públicas tomen ninguna medida para su eliminación. En este caso, se ha puesto de manifiesto la necesidad de completar la estructura para la gestión y reciclado de los residuos de construcción y demolición, ya que algunas provincias como Zamora carecen de un centro de tratamiento específico.

1.2. Calidad de las aguas

Debe advertirse, en primer lugar, que son varias las Administraciones públicas competentes en materia de aguas: la Consejería de Medio Ambiente, las Confederaciones Hidrográficas y los municipios. Es necesario incrementar las relaciones de coordinación y cooperación de todas las administraciones implicadas en la defensa del dominio público hidráulico, con el fin de lograr un estado ecológico óptimo así como la racionalización y economía de los usos del agua, evitando que la presencia de diversas Administraciones públicas con competencias en este ámbito sirva como excusa para la falta de sanción ante la comisión de infracciones contra el dominio público hidráulico.

La cuestión que más ha preocupado a los ciudadanos ha sido la referida a la depuración de aguas residuales, que provoca una merma en la calidad del abastecimiento de agua potable. Se inició una actuación de oficio para conocer el estado del cumplimiento del Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana de Castilla y León y se comprobó la existencia de un retraso en la ejecución de las depuradoras en las aglomeraciones de más de 15.000 habitantes (el plazo de ejecución finalizaba el 31 de diciembre de 2005) así como un déficit en la ejecución y mantenimiento de las depuradoras en los espacios naturales.

A la misma conclusión se llegó en el curso de la investigación de la queja presentada como consecuencia del deficiente estado del agua del río Boeza, así como de la problemática relativa al abastecimiento de agua potable a dos municipios bercianos. En este caso, se acreditó la necesidad de acelerar la ejecución de las obras precisas del tratamiento integral de todo el río por parte del organismo de cuenca y de la Consejería de Medio Ambiente.

2. MEDIO NATURAL**2.1. Protección forestal**

Se han analizado las quejas referentes a los montes, las vías pecuarias y la lucha contra los incendios forestales.

2.1.1. Montes y terrenos forestales

El problema más generalizado sigue siendo el relativo a los aprovechamientos de Montes de Utilidad Pública. Las quejas se han referido al menoscabo de los derechos de los vecinos en la tramitación de los procedimientos administrativos que se refieren a estos montes. La Administración autonómica debe velar para garantizar el derecho de audiencia, no sólo a las entidades locales propietarias de los montes, sino también a los vecinos.

Igualmente, resulta preciso incrementar las medidas de protección de aquellos montes que se encuentran en el entorno de las áreas urbanas y que suponen un pulmón verde para el uso y disfrute de los ciudadanos. Por ello, debe generalizarse la figura de la Zona Natural de Esparcimiento ya existente para el Monte El Viejo (Palencia), Monte Valonsadero (Soria) y el Pinar de Antequera (Valladolid), a otros espacios existentes en la Comunidad (por ejemplo, Monte San Isidro y La Candamia, en León).

2.1.2. Incendios forestales

Los incendios forestales siguen siendo una de las lacras que afectan con excesiva frecuencia al medio ambiente de nuestra Comunidad Autónoma, fundamentalmente en la época estival. En varias quejas los ciudadanos mostraban su disconformidad con la organización de los medios personales y materiales de prevención y extinción, sin que se haya comprobado la existencia de ninguna irregularidad administrativa.

Es preciso citar un expediente de oficio relativo a las actuaciones administrativas desarrolladas para prevenir la aparición de incendios durante las maniobras militares en el campo de tiro de El Teleno, sito en la provincia de León. Se pretendía que todas las administraciones implicadas aunaran sus esfuerzos de forma coordinada para prevenir los incidentes en el Campo de Tiro y de Maniobras, así como para reducir, en lo posible, las consecuencias negativas para la zona y sus habitantes de las actividades desarrolladas en aquel.

2.1.3. Vías Pecuarias

Las vías pecuarias aportan una gran riqueza al patrimonio cultural y ambiental de esta Comunidad Autónoma, que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias de

PROCURADOR DEL COMÚN

nuestro país. En concreto, se observa que con frecuencia los ciudadanos instan a la Consejería de Medio Ambiente a protección y defensa mediante los actos de clasificación, deslinde y amojonamiento de estas vías, especialmente en los procesos de modificación de la normativa urbanística aplicable a los municipios por donde transcurren.

Igualmente, queremos resaltar la necesidad de defender la integridad de las vías pecuarias en los procesos de construcción de grandes infraestructuras que puedan afectarlas, como fue el caso de la Autopista Segovia-El Espinar. Esta defensa se tiene que realizar durante su construcción, y no a posteriori, cuando no hay posibilidad de plantear otros trazados alternativos.

2.2. Protección de los recursos naturales

Los Espacios Naturales de Castilla y León suponen ya una parte importante del territorio autonómico, creciendo paulatinamente la actividad legislativa para su protección. Así, este año se ha aprobado el PORN de las Lagunas de Villafáfila (Zamora).

Se han presentado diversas quejas sobre determinados proyectos de modificación como el del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina que posibilitarían la construcción de una estación de esquí alpino en San Glorio. Sin embargo, esta Institución no pudo pronunciarse sobre el fondo del asunto ya que no existía en ese momento ningún acto administrativo definitivo susceptible de supervisión.

Igualmente, se han producido discrepancias sobre los criterios que determinan que los municipios puedan estar incluidas en una ZEPA y, por tanto, sean susceptibles de recibir ayudas públicas. Por ejemplo ayudas de la Consejería de Medio Ambiente para la conservación de la alfalfa de secano, ecotipo "Tierra de Campos".

2.4 Caza

Seguimos insistiendo en la necesidad de que se produzca un desarrollo reglamentario de la Ley de Caza autonómica, ya que sólo está desarrollado parcialmente su Título IV, relativo a los terrenos cinegéticos. Una mejor pormenorización, concreción y desarrollo de la actual normativa dotaría de mayor seguridad jurídica a la actuación administrativa en esta materia.

Además, hemos de destacar la necesidad de una regulación específica para los guardas particulares de los cotos de caza, que, a juicio de esta Institución, carecen de la condición de agentes de autoridad predicable de otros cuerpos como el de los Agentes Medioambientales.

La actividad administrativa en materia cinegética que mayor conflictividad sigue generando ha sido la tramitación de los expedientes administrativos de adecuación,

PROCURADOR DEL COMÚN

constitución, ampliación y segregación de cotos de caza. En diversas ocasiones, esta Institución ha podido comprobar que estos conflictos tenían su origen en la comisión de irregularidades procedimentales atribuibles fundamentalmente a las administraciones locales. Ello ha dado lugar a la adopción de distintas resoluciones que, esperamos, contribuyan, más allá de los supuestos particulares planteados, a un mayor celo en el cumplimiento de la legalidad vigente en la instrucción y resolución de estos procedimientos.

2.5. Pesca

En este apartado, se vuelve a insistir, al igual que en el apartado anterior, en la conveniencia de un desarrollo reglamentario de la Ley 6/92, de Pesca y de la Protección de los Ecosistemas Acuáticos, para la aclaración de los posibles problemas que pudieran surgir. Por otro lado, no se ha detectado en las quejas investigadas irregularidad alguna en la actuación administrativa.

3. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En lo que respecta a las peticiones de información ambiental, se vuelve a observar que, en demasiadas ocasiones, se produce un considerable retraso por parte de las administraciones públicas a la hora de contestar las peticiones, sobrepasando el plazo establecido en la norma, lo que distorsiona el ejercicio efectivo de este derecho por parte de los ciudadanos y asociaciones que la solicitan. Las administraciones deben tener siempre en cuenta que la facultad de decisión en la elección del medio para facilitar esta información la tienen los solicitantes, y no la administración, como ocurre en muchas ocasiones.

Igualmente, la Administración autonómica debe establecer mecanismos ágiles de remisión de estas solicitudes de información ambiental desde los distintos Servicios Territoriales a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, para evitar demoras innecesarias.

Por último, queremos hacer mención de la necesidad de conseguir una mayor implicación de las Administraciones locales con competencias medioambientales: ayuntamientos, mancomunidades de municipios y juntas vecinales, en aquellos bienes cuya propiedad corresponda a estas entidades locales, ya que también les corresponde facilitar la información solicitada en el plazo y forma seleccionada, en el marco de sus competencias.

ÁREA E**EDUCACIÓN**

No resulta casual que un gran número de quejas recibidas en esta Procuraduría versen sobre distintos aspectos relacionados, directa o indirectamente, con el derecho fundamental a la educación. En efecto, al margen de la caracterización de dicho derecho, la búsqueda de la mayor calidad posible en la educación ofrecida a los niños y jóvenes implica a todos los ámbitos sociales, incluido el familiar, siendo en este donde, fundamentalmente, los padres de los alumnos exigen, a través de esta Institución, la adopción de medidas que, a su juicio, contribuyen a la adecuada educación de sus hijos.

Partiendo de que la regulación del derecho a la educación, en sus distintas manifestaciones, es abundante y compleja, la implicación de la autoridad educativa y las familias en los temas relativos a la educación ofertada en el ámbito público hace que, en ocasiones, se produzcan conflictos entre ambas instancias, como, por ejemplo, respecto a resoluciones en las que se deciden cuestiones sobre escolarización y admisión de alumnos, o sobre el derecho a la gratuidad del transporte y comedor escolar. Ante esta situación, es importante que exista claridad en cuanto a los criterios en los que se basan dichas resoluciones así como la oportuna información a los padres interesados.

Por otro lado, quejas puntuales relativas al estado de los edificios e instalaciones y, en mayor medida, sobre la falta de ayudas y becas, tanto para la enseñanza no universitaria como para la enseñanza universitaria, son muestra de la legítima pretensión de los ciudadanos de que se mantenga el esfuerzo en potenciar las consignaciones presupuestarias en estos ámbitos. En cuanto a los medios humanos, en concreto personal docente, también se han producido quejas puntuales, pero, del resultado de las actuaciones llevadas a cabo para esclarecer los hechos, no se ha observado ninguna irregularidad en la actuación administrativa denunciada.

Sin embargo, sí ha llamado la atención un significativo número de quejas sobre ciertas actitudes y comportamientos de profesores que imparten enseñanza en los primeros niveles educativos, y que han llevado a la Administración a la adopción de medidas de las que ha quedado constancia en los expedientes que han sido abiertos. En este sentido, resulta oportuno que la inspección educativa se mantenga en alerta ante situaciones que redundan, en este caso directamente, en un grave detrimento del derecho a la educación.

También resultan significativas las quejas que se han presentado relacionadas con las calificaciones obtenidas por los alumnos, tanto en el ámbito de la educación no universitaria, como en el de la educación universitaria. No obstante, se trata de supuestos en los que, una vez que se ha podido comprobar que los procedimientos de revisión previstos en la normativa

PROCURADOR DEL COMÚN

vigente han sido respetados, siguiéndose los trámites reglamentarios, se ha procedido al archivo de los correspondientes expedientes, puesto que, entre las funciones de esta Procuraduría, no se encuentra supervisar técnicamente la evaluación que debe realizarse en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La sociedad en general no puede bajar la guardia ante supuestos de acoso escolar, que también han dado lugar a alguna actuación de esta Procuraduría, en la que se ha sometido a consideración la posible responsabilidad patrimonial en la que podría incurrir la Administración educativa en estos casos, puesto que, dentro de los centros escolares, son los responsables de los mismos quienes deberían garantizar la seguridad de los alumnos. Este planteamiento ha sido expresamente rechazado por la Administración, pero no por ello queremos dejar de considerar la reflexión que merece el mismo, a través del análisis de los presupuestos en los que se apoya la construcción de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Una mención significativa cabe hacer respecto a la atención que merecen los alumnos con necesidades educativas especiales. A la hora de resolver cuestiones como las relativas a la mejor opción educativa que se les ha de ofertar en atención a sus necesidades, sin poner en duda la virtualidad de los informes realizados por los equipos profesionales, tampoco puede ignorarse el punto de vista de la familia. Asimismo, también se ha reflejado en las la insuficiencia de algunas prestaciones concretas, como es el caso del transporte escolar adaptado, que, en algunos casos, incluso ha provocado la falta de escolarización de algún alumno con necesidades educativas especiales.

Por último, en este apartado, queremos dejar constancia de la expectativa de los ciudadanos, manifestada en algunas quejas, respaldadas por numerosos ciudadanos, sobre la creación de un nuevo conservatorio Superior de Música para la Comunidad de Castilla y León, puesto que el de Salamanca resulta insuficiente para dar respuesta a las expectativas de quienes se encuentran interesados en seguir este tipo de enseñanzas. Asimismo, se insta a la creación de los Conservatorios Profesionales de Música dependientes de la Junta de Castilla y León, en aquellas capitales de Provincia de la Comunidad Autónoma que todavía carecen de él (León y Zamora, puesto que, recientemente, el Acuerdo 69/2006, de 4 de mayo, de la Junta de Castilla y León, ha creado los Conservatorios Profesionales de Música de Burgos y de Valladolid, ambos dependientes de la Junta de Castilla y León), en aplicación del Plan Marco de Desarrollo de las Enseñanzas Escolares en Régimen Especial, según el Acuerdo adoptado el 7 de octubre de 2004, estando prevista la creación de los Conservatorios Profesionales de Música de León y Zamora para el año 2007.

ÁREA F**CULTURA, TURISMO Y DEPORTES**

La Constitución ordena a todos los poderes públicos garantizar y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural, histórico y artístico de los pueblos de España. De este modo, la norma fundamental reconoce la capacidad que tiene el patrimonio cultural de ser instrumento de promoción individual y colectiva, así como su vulnerabilidad. Cada administración, desde sus competencias y con los medios e instrumentos disponibles, debe dar efectivo cumplimiento a este mandato.

Un año más, ha sido puesta de manifiesto ante el Procurador del Común (tanto en las intervenciones a instancia de parte como en las actuaciones de oficio) la necesidad de una eficaz actividad administrativa que tutele y preserve el patrimonio cultural frente a comportamientos que pongan en peligro su conservación e integridad.

Los menoscabos del patrimonio cultural producen, aunque en principio no se perciba así, perturbaciones sociales, ya que los bienes que lo integran forman parte cotidiana de la vida de los pueblos. Su presencia conjuga pasado y presente mostrando la riqueza y la variedad de las manifestaciones culturales o. El patrimonio debe ser protegido activamente contra usos inapropiados y transformaciones abusivas.

Durante el año 2005 en la Institución se han resuelto expedientes de queja que denunciaban la no realización de obras de conservación en bienes declarados de interés cultural, como el Castillo de Grajal de Campos (León), o que solicitaban la apertura de un expediente sancionador como consecuencia de las obras efectuadas (Plaza Mayor de Fermoselle, Zamora).

Igualmente, han tenido entrada dos quejas relacionadas con la salida de documentos del Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca. Esta Procuraduría solicitó información en relación con la cuestión indicada suspendiendo su actuación una vez que fue interpuesto por la Junta de Castilla y León un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley estatal que amparó aquella salida.

Por otro lado, también se ha actuado en aras de la protección de bienes del patrimonio cultural aunque no hayan sido declarados bien de interés cultural, como la Iglesia de Terroso de Sanabria (Zamora), constatándose las deficiencias y deterioros que presenta, al igual que la llamada Iglesia Vieja de la localidad de Cebreros (Ávila).

Del mismo modo, se han analizado los deterioros ocasionados en algunos edificios de Toro próximos a la muralla que se han visto afectados por las obras de renovación de las redes de abastecimiento, saneamiento y pavimentación.

Por último, la queja sobre el lugar de colocación de una escultura de un verraco de origen vetón restaurado en la localidad de Villanueva del Campillo (Ávila) ha merecido también la atención de la Institución.

ÁREA G

INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. INDUSTRIA

Algunas de las quejas presentadas están relacionadas con servicios esenciales de interés general, como son el suministro de energía eléctrica y de gas en las viviendas particulares. En concreto, algunos ciudadanos han dirigido sus pretensiones frente a las compañías suministradoras de dicho tipo de energías, exigiendo una correcta facturación o el adecuado control del consumo que hacen en sus domicilios, así como, en algún caso, la retirada de cableado sobre sus fachadas. Dichas quejas han dado lugar a las correspondientes inspecciones por parte de la Administración, produciéndose, en alguno de los casos en que se detectó una irregularidad, la satisfacción del interesado. Consideramos que la labor de esta Procuraduría ha contribuido, y seguirá contribuyendo, al cumplimiento de la legalidad, instando, cuando sea necesario el ejercicio de las facultades inspectoras que competen a la Administración para corregir irregularidades que afecten al común de los ciudadanos más allá del caso particular.

Las empresas suministradoras de energía eléctrica también han estado implicadas en algunas quejas relativas al trazado y falta de entronque del suministro solicitado por los reclamantes, en alguna ocasión por las discrepancias surgidas entre la empresa y el Ayuntamiento sobre la forma de llevarse a cabo dicho trazado y entronque, y en algún supuesto, porque la empresa ha exigido la previa realización de determinadas obras. Sin embargo, los autores de estas quejas han visto solucionados sus problemas, mediante la efectiva mediación llevada a cabo por los correspondientes Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo durante la tramitación de los expedientes.

Dentro de la actividad de fomento de la Administración, tenemos que hacer referencia, una vez más, a la existencia de diversas quejas sobre la falta de motivación y de respuesta expresa a las peticiones de subvenciones para Acciones de Ahorro, Eficacia Energética, Cogeneración y Energías Renovables. En estas actuaciones, si cabe, tiene mayor sentido la necesidad de resolver expresamente, en el plazo previsto, las solicitudes y recursos sobre los que haya que pronunciarse la Administración, huyendo de la figura del silencio

PROCURADOR DEL COMÚN

administrativo, que, aunque previsto en la Ley, en ningún caso puede distraer con carácter general la aplicación del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o de las normas especiales aplicables, que obligan a dictar resolución expresa en todos los procedimientos administrativos.

Y, sin dejar el campo energético, hemos de hacer referencia a la preocupación que los ciudadanos están mostrando ante la existencia de líneas de alta tensión que sobrevuelan entornos urbanos.

En relación con esta cuestión, esta Procuraduría, a la vista de las respuestas que viene obteniendo de la Administración, va a seguir insistiendo en la necesidad de adoptar una postura sensible a las peticiones de los ciudadanos, al margen de que líneas denunciadas fueran reglamentarias conforme a la legislación vigente en el momento en el que fueron instaladas, e, incluso, lo sean con la normativa del sector vigente en estos momentos. No se puede desconocer que, a pesar de que no existan datos concluyentes sobre la incidencia en la salud de las personas de los campos electromagnéticos generados por las líneas de alta tensión próximas a las zonas urbanas, la ciudadanía está demandando y exigiendo que, con carácter preventivo, su salud no se vea expuesta. Por ello, al margen de la legislación sobre la que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no tiene competencia, sí resulta conveniente la necesaria cooperación entre las distintas administraciones implicadas para atender las peticiones de los ciudadanos, puesto que el problema fundamental reside en la repercusión económica del soterramiento o desvío de las líneas.

2. COMERCIO

Han sido escasas, y sin interés reseñable, las quejas archivadas en el año 2005 en materia de comercio, a pesar de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y de la incidencia que la regulación del ejercicio del comercio y la acción de la Administración en este campo tienen para los ciudadanos.

Sin embargo, hemos de hacer referencia a una serie de expedientes abiertos en el año 2005, pendientes de resolver, que versan sobre el equilibrio que ha de existir entre la venta ambulante y el comercio en establecimientos cerrados, sobre todo en el ámbito rural; sobre el emplazamiento de los mercadillos tradicionales en las ciudades y sobre la supuesta competencia desleal por parte de establecimientos caracterizados como hogares de la tercera edad.

3. EMPLEO

A pesar de la siniestralidad laboral existente, en materia de seguridad y salud laboral no se han producido quejas relevantes que requirieran la intervención de esta procuraduría.

PROCURADOR DEL COMÚN

Aquellos casos más graves en los que existen accidentes laborales se reconducen de forma inmediata a la vía administrativa y a la vía judicial, donde las responsabilidades son perfectamente depuradas. Por ello, es en el campo de la prevención donde las quejas presentadas ante esta Procuraduría pueden tener especial interés, si bien es cierto que la actuación de la Administración en el ámbito de la Inspección de Trabajo no ha merecido la intervención de esta Institución.

Respecto a las acciones de fomento del empleo en el ámbito local, se ha puesto de manifiesto el excesivo retraso de la Administración a la hora de resolver las solicitudes que afectan a quienes han presentado su queja en esta Procuraduría, desde la que, nuevamente, hemos tenido que recordar la obligatoriedad de respetar los plazos establecidos para la tramitación de los asuntos, interesando que, dentro de las posibilidades que permitan los medios personales y materiales disponibles, se proceda al cumplimiento de dichos plazos.

También se ha constatado la necesidad de que las empresas beneficiarias de las ayudas para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, contraten siempre a los trabajadores a través del Servicio Público de Empleo, y no de forma directa, garantizándose así que dichos trabajadores cumplen los requisitos exigidos en las correspondientes convocatorias. De este modo, se evita que, en el momento de la liquidación de las ayudas, se susciten problemas que obliguen a las empresas beneficiarias a devolver los importes recibidos.

Finalmente, debe hacerse referencia a expedientes relacionados con materias diversas, en concreto, con la tramitación de un expediente de regulación de empleo y con aspectos relacionados con programas de Formación Profesional Ocupacional. Únicamente en uno de los expedientes, referido a este último extremo, se dictó resolución, en la que se consideró que debían tomarse medidas para garantizar que los equipos y materiales de los que disponen las entidades colaboradoras para la realización de los cursos del Programa de Formación e Inserción Profesional sean los adecuados.

4. SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

El marco competencial de nuestra Comunidad Autónoma ha llevado a esta Procuraduría a remitir al Defensor del Pueblo la mayor parte de las quejas que se han presentado por los ciudadanos en materia de seguridad social, ya que estaban relacionadas con actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

El resto de quejas procedieron de personas que plantearon las limitaciones económicas con las que deben enfrentarse para subsistir. En particular, se trata de ciudadanos que mostraron su disconformidad con resoluciones relativas a la denegación, supresión y

cálculo de la cuantía de las Pensiones No Contributivas, así como a la denegación de las prestaciones de IMI. Sin embargo, a la vista de la legislación vigente, no se ha detectado irregularidad alguna por parte de la Administración sobre la que esta Procuraduría haya tenido que actuar, puesto que, en todos los casos, se han tenido en cuenta los requisitos establecidos por dicha legislación. De este modo, la función de esta Institución, ha sido la de informar a los ciudadanos sobre la regularidad de las actuaciones de la Administración, así como de aquellas posibilidades que, en atención al caso concreto, pudieran ser viables para mejorar su situación. En este punto, han sido de gran ayuda las respuestas a nuestras peticiones de información obtenidas a través de los trabajadores sociales de los ayuntamientos y diputaciones.

ÁREA H

AGRICULTURA Y GANADERÍA

Como en años precedentes, la mayoría de quejas presentadas por los ciudadanos en relación con la materia agrícola y ganadera versan sobre los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica a través de los procedimientos de concentración parcelaria. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería, industrias agroalimentarias y zonas de montaña, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Tal competencia ha permitido a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la regulación específica de materias muy importantes en el desarrollo de su identidad, de la que la actividad agraria es un elemento esencial.

Los problemas derivados de la fragmentación de la propiedad y, por consiguiente, de las explotaciones agrarias, que se vieron incrementados en su momento por la entrada de España en la Unión Europea, hicieron necesaria una regulación legal que nuestra Comunidad articuló a través de la aprobación de la Ley 14/90, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

La aplicación de esta norma ha dado lugar, como ya ha sido señalado, al mayor número de quejas en esta materia. Se generan numerosos conflictos entre los propietarios y la Administración, en ocasiones porque las fincas de reemplazo no cumplen las expectativas de los titulares dominicales. Los conflictos surgen también en aquellos supuestos en los que los interesados entienden que fincas que son de su propiedad son atribuidas en el procedimiento a otras personas. Estas cuestiones son, en realidad, una discrepancia entre partes que debe ser resuelta ante los Tribunales ordinarios de conformidad con lo prevenido en el art. 63 de la Ley 14/90, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

PROCURADOR DEL COMÚN

La norma prevé la posible 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 de la Ley 14/90); en la encuesta prevista en el art. 26, a fin de que los interesados puedan formular las observaciones escritas o verbales pertinentes; en la fase de presentación de títulos del art. 32, que tiene carácter obligatorio, 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. Sin embargo, no pueden olvidarse las peculiaridades del campo español, y más concretamente del castellano y leonés, en el que la mayoría de las propiedades rústicas no se hallan registradas y, por tanto, en muchos supuestos los propietarios se enfrentan con graves dificultades a la hora de probar su titularidad dominical. Sin embargo, estos extremos no son, como decimos, fiscalizables por esta Institución.

El mayor problema en el ámbito de la Concentración Parcelaria surge, al igual que en años anteriores, por el retraso en la tramitación y resolución de los recursos formulados por los particulares. Tres han sido las quejas resueltas a tal efecto en las que esta Institución ha apreciado el incumplimiento por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la obligación de resolver prevista 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. En una de ellas el recurso fue resuelto por el organismo autonómico durante la tramitación del expediente, y si bien la resolución era ajustada a derecho en cuanto al fondo del asunto, se dictó de modo extemporáneo. En la mayoría de los supuestos la Administración autonómica procede a aceptar las resoluciones, si bien pone en conocimiento de esta Procuraduría la problemática que surge, en muchas ocasiones, por la oposición generalizada de los propietarios.

En todo caso, aunque esta Procuraduría es consciente de la complejidad del procedimiento y de las peculiaridades del mismo, no puede obviarse que la administración debe cumplir con las obligaciones legalmente previstas y debe garantizar la seguridad jurídica y los derechos de los particulares en los términos del precitado art. 42 de la Ley 30/92.

El procedimiento administrativo de Concentración Parcelaria tiene como concreta finalidad, en última instancia, 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. La realización de estas obras en ocasiones genera daños en las propiedades particulares, que, desde una perspectiva jurídica,

PROCURADOR DEL COMÚN

deben encauzarse a través de la institución de la responsabilidad patrimonial. Cinco han sido las quejas resueltas en 2005 en esta materia, de las que dos han dado lugar a sendas resoluciones por parte de la Procuraduría.

La adecuada gestión del dominio público hidráulico resulta uno de los elementos destacables, si bien sólo tangencialmente puede ser examinada la actuación de la administración por parte de esta Procuraduría, dado 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 las cuales tienen naturaleza jurídica de Corporaciones de Derecho Público dependientes del Ministerio de Medio Ambiente y cuya actividad debe ser fiscalizada, en consecuencia, por el Defensor del Pueblo. Fuera de estos dos casos, y sin perjuicio de las facultades de mediación conferidas a la Institución, esta Procuraduría ha tramitado y resuelto tres quejas en el presente año.

La aplicación de la Ley 6/94, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, ha dado lugar a dos quejas. Ambas tenían como origen sendos procedimientos sancionadores en materia de sanidad animal, si bien esta Institución únicamente ha apreciado ciertas irregularidades en la tramitación de uno de ellos, al entender que se había vulnerado el principio de proporcionalidad entre la infracción y la sanción dado que no se apreció debidamente el instituto de la reincidencia. La resolución dictada recomendaba una correcta apreciación de la misma.

La gestión de los pastos es otra de las problemáticas que ha dado lugar a un mayor número de quejas en el presente año dada la complejidad de la Ley 1/99, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y su Reglamento regulador (Decreto 307/1999, de 9 de diciembre). La dificultad también proviene de la existencia de órganos, como son las juntas agropecuarias locales, cuya naturaleza jurídica da lugar a ciertos equívocos en los agricultores y ganaderos. Siete de las quejas presentadas ante esta Institución dieron lugar a las pertinentes Resoluciones.

Una única queja ha tenido entrada en esta Institución relativa al tema de las denominaciones de origen y tenía su causa en la aprobación por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y el Vino. Esta fue archivada por inexistencia de irregularidad.

Por otra parte, y a diferencia de lo ocurrido el año pasado, sólo en una ocasión esta Procuraduría ha constatado la existencia de irregularidad en materia de ayudas agrícolas y ganaderas, concretamente en la solicitud única de ayudas integradas dentro de la PAC correspondiente a los años 2001, 2002 y 2003. Sin embargo, la Administración autonómica no

PROCURADOR DEL COMÚN

estimó oportuno aceptar la resolución. Esta situación ya se puso de manifiesto en el informe del año 2004 en el que hacía referencia al escaso control que por la Comunidad Autónoma se desarrolla para verificar que, en el marco de la solicitud única de ayudas integradas de la PAC, las fincas son legítimamente utilizadas. El interés en llevar un control riguroso de la cuestión sigue siendo escaso o, cuando menos, insuficiente.

En otro orden de cosas, y a diferencia de lo ocurrido el año 2004, el ámbito de ayudas integradas dentro de las iniciativas comunitarias de desarrollo local LEADER y PRODER ha sido objeto de estudio, si bien esta Institución sólo ha apreciado irregularidad en una de las quejas resueltas. En consecuencia, no sólo ha descendido el número de quejas, sino que ha decrecido notablemente la existencia de irregularidades.

También se incardina dentro del ámbito del Área de Agricultura y Ganadería la fiscalización de la actuación de los poderes públicos en orden a la adecuada protección de la integridad de las personas y sus bienes en sus relaciones con animales, sean o no de compañía, y a la protección de los animales mismos.

En el año 2005 la actividad fiscalizadora ha dado lugar a tres resoluciones así como a varios archivos por inexistencia de irregularidad. Dos de estas resoluciones se referían a la presunta existencia de perros potencialmente peligrosos.

La otra resolución aludida en este ámbito se refería a la adecuación de una Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Ponferrada, cuya aplicación dio lugar a la iniciación de un procedimiento sancionador y a la imposición de una sanción al autor de la queja. En este caso se procedió a un riguroso estudio del principio de legalidad en materia sancionadora, pese a lo cual, el Ayuntamiento no consideró oportuno aceptar la resolución.

Por último, en el año 2005 ha debido tramitarse nuevamente un expediente sobre la fiesta de Las Luminarias en San Bartolomé de Pinares (Ávila). En esta materia esta Procuraduría ha formulado una nueva resolución remitiéndose a la del año 2004, añadiendo, como novedad este año, la necesidad de iniciar expedientes sancionadores a los jinetes que en el presente año fueron identificados. En este expediente, asimismo, se han apreciado novedades respecto del año anterior, como la implicación de la administración al constatare la presencia in situ de los Servicios Veterinarios Oficiales de la Unidad Veterinaria de Cebreros.

ÁREA I**FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD****1. PERSONAS MAYORES**

La mejora de la calidad de vida ha permitido llegar a una edad avanzada en condiciones adecuadas para facilitar una vida independiente. Son cada vez más las personas que, pese a su longevidad, mantienen un buen nivel de autonomía y capacidad para la permanencia en su hábitat personal (especialmente si cuentan con apoyos de índole económico y social).

No obstante, la dependencia, como fenómeno asociado al envejecimiento, se ha convertido en un problema que afecta, cada vez más, a las personas mayores y, consecuentemente, a sus familias.

Esta realidad social provoca una clara evolución en las necesidades asistenciales de este colectivo y, con ello, en las demandas de atención social orientadas hacia la mejora de su calidad de vida.

Este avance de la dependencia exige, por tanto, un importante esfuerzo de la política social para promover, en condiciones de igualdad, una atención integral adaptada a las nuevas necesidades de las personas mayores y orientada hacia su bienestar físico, material y psicosocial.

Se ha insistido, así, en que la capacidad de respuesta del modelo de asistencia social en esta Comunidad Autónoma se vaya adaptando, en mayor medida, a las necesidades existentes, impulsando la puesta en marcha de acciones que garanticen una mejora de la calidad de los servicios prestados.

Vinculados a dicha calidad asistencial (tanto en los recursos de atención residencial como en los servicios de atención comunitaria) están el buen funcionamiento del recurso, la plantilla de personal, el trato satisfactorio ofrecido a los usuarios o la garantía de su protección jurídica, aspectos en los que resulta imprescindible potenciar el ejercicio de las medidas de control para la evaluación sistemática y continuada de los servicios, la consecución de un buen nivel de bienestar y la defensa de los derechos de los usuarios.

También al buen desarrollo del proceso de mejora de la calidad asistencial habrá de asociarse la necesaria dotación de personal para la adaptación de los servicios a las demandas existentes y a las propias condiciones de los usuarios.

Esta respuesta a nivel administrativo a través del desarrollo de sistemas de calidad de los servicios destinados a este sector de la población, exige también el correspondiente

PROCURADOR DEL COMÚN

esfuerzo normativo mediante la regulación de los correspondientes criterios de calidad en desarrollo de las previsiones contenidas en el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas Mayores.

En este sentido, la necesidad de conseguir las cotas más altas de bienestar y de experimentar el mismo avance normativo producido en relación con los centros dirigidos a personas con discapacidad, ha permitido a esta Institución reclamar la elaboración y aprobación normativa que busque, en función del cambio de la dinámica del funcionamiento de los recursos, la mejora de la calidad de vida de los usuarios.

2. MENORES

La atención a la infancia y adolescencia en esta Comunidad Autónoma ha sido analizada desde el ámbito de la protección jurídica y social dispensada para la promoción de su bienestar, el desarrollo efectivo de sus derechos y el favorecimiento de su autonomía personal.

Esta supervisión de la actuación administrativa reparadora de las situaciones de desprotección ha permitido comprobar la eficacia de la acción protectora desplegada a través de la aplicación de medidas de protección en situaciones de separación familiar cuando se alcanzan importantes niveles de desestructuración como consecuencia de la ruptura (con independencia de una posterior reunificación) y de la rápida intervención administrativa en las fases tempranas de la aparición de las causas de desprotección.

Pero la tutela integral de la infancia también abarca la necesaria acción protectora para paliar las posibles situaciones de riesgo que pueden representar los procesos contenciosos de separación o divorcio y los procedimientos sobre la guardia y custodia de los hijos menores.

Los servicios de intervención familiar se muestran, en estos casos, como una importante alternativa de intervención para favorecer los derechos de los menores a relacionarse con sus familiares. Pero no debe olvidarse que la actividad administrativa de control de este tipo de servicio de apoyo a la dinámica familiar resulta imprescindible en el desarrollo de una intervención eficaz para el mantenimiento o restablecimiento de las relaciones familiares y para la prevención de situaciones que afecten el buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional de los menores.

La puesta en marcha por parte de la administración autonómica de los mecanismos de control necesarios podrá asegurar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de este tipo de servicios (Puntos de Encuentro Familiar) de carácter social de ayuda a la familia.

El desarrollo de su funcionamiento también podría verse favorecido con la existencia de una adecuada regulación, todavía inexistente en esta Comunidad Autónoma.

PROCURADOR DEL COMÚN

De ahí que esta Institución haya insistido en la recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo estatal a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León para que se procediera a la elaboración de la norma reguladora de los puntos de encuentro familiar, abordándose sus objetivos y funciones, su ámbito de actuación, condiciones materiales y funcionamiento, posibles usuarios, sus derechos y deberes, régimen de autorización e inspección, personal, etc.

Se ha recomendado, asimismo, potenciar la creación de una red de puntos de encuentro familiar que permita el acceso a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, dada la utilidad y necesidad de este recurso en la efectividad del derecho de los menores a relacionarse con su familia.

También en este ámbito de la protección a la infancia en los supuestos de ruptura familiar se considera válido el recurso de la mediación familiar como mecanismo de pacificación de conflictos en los casos de crisis matrimonial o de pareja.

Su importancia ya aconsejó a esta Institución en el año 2001 recomendar a la administración autonómica la necesidad de regular el instrumento de la mediación familiar en Castilla y León, orientado hacia la protección de la familia y, particularmente, de los menores. También el Defensor del Pueblo Estatal recomendó posteriormente a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la aprobación de dicha regulación.

Ante la circunstancia de que el proyecto de ley de mediación familiar de Castilla y León no haya sido aprobado hasta el momento, se insiste en la necesidad de que cuanto antes se apruebe y entre en vigor la norma reguladora de dicho mecanismo.

También ha ocupado parte de la intervención del Procurador del Común la protección que desde las instituciones públicas se ofrece ante manifestaciones de intimidación, acoso o agresión hacia la infancia y adolescencia, fomentando los esfuerzos necesarios para conseguir su eliminación como condición indispensable para el desarrollo personal y social de los menores.

A lo que se ha unido la protección sociocultural, promoviendo la puesta en marcha de las garantías necesarias para prevenir riesgos en la integridad de los menores derivados de actividades o espectáculos, evitar que los juegos alteren el correcto desarrollo de su personalidad o que se produzcan intromisiones en su intimidad por parte de los medios de comunicación.

3. PERSONAS CON DISCAPACIDAD**3.1. Transporte**

El taxi que ha conseguido implantarse en los últimos diez años parece que, definitivamente, entre los discapacitados que utilizan silla de ruedas, no ha dado lugar a la formulación de quejas ante el Procurador del Común durante el año 2005. Únicamente hemos conocido verbalmente la inexistencia de bonotaxis en muchos municipios, los cuales vienen a paliar el elevado coste de las tarifas.

Por otro lado, es necesario insistir en la necesidad de que los Ayuntamientos vigilen estrechamente el funcionamiento correcto de los autobuses, sobre todo en lo que se refiere a la disponibilidad de las paradas y a la usabilidad de las plataformas de acceso, ya que ambas cosas son imprescindibles para garantizar a las personas discapacitadas el servicio de transporte público urbano en condiciones de accesibilidad y movilidad.

3.2. Accesibilidad arquitectónica y urbanística

En tanto las condiciones arquitectónicas de accesibilidad no se incorporen al uso cotidiano, liberadas de toda connotación de excepcionalidad y como un mal menor, no se podrá garantizar su funcionalidad para todos.

En este sentido no cabe la menor duda de que se aspira a poner fin a una tradicional relegación de las políticas de accesibilidad como políticas de “segunda clase”, como aspectos de detalle o complementarios, dirigidos a una minoría de población que se beneficia de ellas a costa de las incomodidades o falta de funcionalidad para el resto. Esta relegación está también vinculada con la tradicional consideración del problema como una responsabilidad exclusiva de las áreas de servicios sociales y con la poca consideración que los temas de accesibilidad merecen a los responsables de distintas administraciones, a los técnicos y profesionales o incluso a la propia ciudadanía.

El “diseño para todos” no solo significa superar el estigma de la diferencia con que, tradicionalmente, se ha tratado a las personas con discapacidad, sino que se trata de asumir el hecho de que la diversidad es la norma y no la excepción. Por ello, los valores de este nuevo paradigma fundamentan los objetivos de la actual regulación y conducen la accesibilidad hacia una nueva cultura en la que las necesidades vinculadas con la discapacidad –aun siendo la guía y la principal motivación- dejan de ser el centro y razón absoluta de la acción. Ya que todas las personas son susceptibles de tener limitaciones o condicionantes en determinados momentos, por ello la idea del diseño para todos es pensar para aquellos con mayor necesidad y de esta forma, beneficiar a todos.

PROCURADOR DEL COMÚN

3.3. Derecho al trabajo

La finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos ha de ser su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido.

En este sentido es necesaria la colaboración de la Administración Autonómica con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al objeto de que se adopten las medidas oportunas para que, por parte de dicha Inspección de Trabajo, se lleve a cabo un incremento de las funciones inspectoras.

3.4. Vivienda

La inhabitabilidad de la vivienda lleva aparejada la privación de otros derechos, como el de salir a la calle con libertad, disfrutar del ocio y participar en la vida de la ciudad y del barrio. Por esta razón es necesario que los poderes públicos tomen conciencia de que resulta preciso arbitrar soluciones en orden a facilitar el acceso a la misma en propiedad y en alquiler, dadas las dificultades para eliminar barreras en los edificios que cuentan con cierta antigüedad.

4. SALUD MENTAL

La investigación de las quejas presentadas deja constancia de las dificultades asistenciales a las que todavía se enfrentan las personas con enfermedad mental y del agotamiento psicológico que estas situaciones suponen para las familias, dada la insuficiencia del actual modelo organizativo de atención a la salud mental en esta Comunidad Autónoma.

El constante conflicto entre las necesidades de este sector marginado de la población y las respuestas proporcionadas desde la administración se traduce en frecuentes discrepancias competenciales dentro del propio aparato administrativo.

La causa de los problemas de coordinación administrativa de la red pública social y sanitaria en el actual sistema de asistencia psiquiátrica, no obedece tanto a la ausencia de una planificación teórica sobre la organización diseñada para la atención a la salud mental, como a que los criterios económicos adoptados por la administración son insuficientes para garantizar una adecuada asistencia a las personas con enfermedad mental.

El cumplimiento de las previsiones contenidas en la Estrategia de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica podrá contribuir a paliar, a largo plazo, algunos de los problemas derivados, con frecuencia, de la ausencia de alternativas residenciales y atención comunitaria que completen la organización asistencial existente.

Pero la cobertura de muchas de las necesidades existentes de asistencia social y sanitaria no puede hacerse esperar. Se ha defendido, por ello, la necesidad de impulsar un

PROCURADOR DEL COMÚN

funcionamiento más eficaz de los órganos de coordinación, de forma que ninguna persona con enfermedad mental vea desatendidas sus demandas asistenciales específicas (sociales y sanitarias) o encuentre dificultades para acceder a los dispositivos del sistema (públicos y privados), evitando, así, situaciones de marginación e indefensión por la falta o insuficiente respuesta institucional.

Esta necesidad de satisfacer las demandas asistenciales a personas con discapacidad psíquica, garantizando el ofrecimiento de los recursos apropiados para su atención, alcanza, desde luego, a quienes padecen trastornos de la personalidad. La inadecuada atención sanitaria dispensada por el sistema público a las personas que padecen este problema de salud mental requiere la rápida implicación de la sanidad pública para diagnosticar, tratar y rehabilitar psíquica y socialmente a los afectados. Ofreciéndose, de esta forma, un adecuado tratamiento multidisciplinar y psicosocial para abordar de forma integral la asistencia a este tipo de trastorno mental. El efectivo desarrollo de este tratamiento debe pasar por la posibilidad de atención de estos pacientes en las unidades de rehabilitación psiquiátrica e, incluso, por la creación de unidades específicas de trastorno de la personalidad.

Debe también insistirse, por su especial importancia, en la necesidad de concretar, mediante la oportuna modificación normativa, la entidad pública a la que se encomiende en esta Comunidad autónoma la tutela de los incapaces y, asimismo, de proceder de manera urgente a la creación de una Comisión de Tutela para el ejercicio de las formas de guarda y representación de las personas mayores de edad e incapacitadas, como ya se recomendó en el año 2004 a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y a lo que dicha Administración, a través del Gerente de Servicios Sociales, se comprometió formalmente en la reunión mantenida sobre esta cuestión entre representantes del Ministerio Fiscal, de las Fundaciones Tutelares existentes en Castilla y León y de esta Institución.

Destacar, finalmente, nuestra satisfacción por la resolución remitida por el Defensor del Pueblo Estatal al Ministerio de Justicia, ante la propuesta emitida por esta Procuraduría, sobre la posible modificación del artículo 171 del Código Civil, de tal manera que un juez pudiera no acordar la prorroga o rehabilitación automática de la patria potestad, en atención a la edad y situación personal y social del padre y de la madre, el grado de deficiencia del hijo o hija incapaz y sus relaciones personales, ordenando en estos casos la constitución de la tutela o de la curatela.

5. MINORÍAS ÉTNICAS

La intervención del Procurador del Común ha intentado paliar la situación de marginación sufrida por este colectivo ante las dificultades para acceder a una vivienda en el

PROCURADOR DEL COMÚN

mercado libre, condicionadas por su propia condición racial y su escasez de recursos económicos.

El derecho que asiste a todas las personas a habitar un espacio que cumpla unos mínimos de calidad, seguridad y salubridad acordes con la dignidad humana, justifica la necesidad de una intervención administrativa que permita avanzar en una planificación coordinada de las necesidades existentes y de las medidas a adoptar para evitar situaciones de exclusión frente a la sociedad.

Amparados por las previsiones normativas en materia de acción social y vivienda, la posibilidad de colaboración administrativa para prevenir y eliminar cualquier discriminación por razones de raza y analizar y dar solución a los problemas específicos de vivienda, se ha trabajado en la necesidad de avanzar en el proceso para la eliminación de la marginalidad mediante la eliminación de asentamientos y el realojo de la población radicada en los mismos.

La persistencia de núcleos de infraviviendas y, con ello, de colectivos en riesgo de marginación precisados de apoyo por parte de los poderes públicos, precisa la colaboración de las corporaciones locales y administración autonómica para la promoción de alojamientos protegidos públicos como garantía del acceso a un alojamiento digno.

6. ASISTENCIA A VÍCTIMAS DE MALTRATO O ABANDONO FAMILIAR

La relevancia social de los recursos integrantes de la Red de Asistencia a la mujer víctima de maltrato o abandono en Castilla y León, aconseja su inclusión dentro de los programas o planes de inspección de centros y servicios ejecutados por la administración autonómica.

Dada la escasa actividad inspectora desarrollada sobre estos recursos, esta Institución ha requerido a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para que ejerza en mayor medida las facultades inspectoras correspondientes a la Gerencia de Servicios Sociales sobre los centros de emergencia, casas de acogida, pisos tutelados y centros de día integrados en el citado sistema asistencial.

Valorado, también, por esta Institución el régimen normativo vigente relativo a estos recursos ofrecidos desde la administración autonómica a las víctimas de maltrato o abandono familiar, se ha detectado una problemática que en absoluto resulta desdeñable. Se trata de la ausencia de recursos específicos para los padres separados que carecen de ingresos económicos y, en general, a la falta de apoyo que sufren los hombres que han padecido maltrato o abandono familiar. La inexistencia de oferta alguna de recursos destinados a aquel colectivo, por muy escaso que resulte el número de afectados, se muestra injustificada.

Con el fin de encontrar soluciones a esta problemática, se propuso a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que realizara cuantos estudios fueran pertinentes para conocer con la mayor profundidad posible la problemática descrita y que, en atención a los resultados obtenidos, se atendieran a través de la Red de Servicios Sociales las necesidades de asistencia, información, formación y alojamiento temporal que pudieran tener estos padres, sobre todo los que, en su caso, pudieran haber sufrido maltrato o abandono familiar.

ÁREA J

SANIDAD Y CONSUMO

1. SANIDAD

El proceso de asistencia sanitaria, entendida esta en un sentido amplio como la labor del personal sanitario en relación con el paciente, comprende distintos niveles de actuación cuyo análisis se recoge en el presente informe destacando algunos casos especialmente llamativos, bien sea por la singularidad de la materia a que se refieren o bien por la reiteración con que se manifiestan ante la Institución.

En lo que respecta a la atención primaria, la ubicación y ámbito de actuación de los centros de salud y de los consultorios locales es objeto de atención debido a determinados problemas que presentan algunos centros (en temas como su puesta en funcionamiento, la accesibilidad a las instalaciones, etc.).

En cuanto a la atención especializada, vuelven a estar presentes las quejas sobre la falta de atención pediátrica y ginecológica en las zonas rurales debido a la falta de profesionales disponibles en algunas ocasiones y, en otras, a una inadecuada planificación por parte de la administración sanitaria.

Igualmente, destacan las quejas relativas al tratamiento de la fibromialgia, expedientes en los que se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de recursos que la sanidad pública de Castilla y León dedica a la formación de los profesionales de atención primaria para un correcto diagnóstico de la enfermedad, muy por detrás de regiones de España que desde hace tiempo dedican una atención especial a estos pacientes y a los profesionales que han de tratarlos.

El tratamiento de la infertilidad continúa siendo un tema reseñable, no sólo debido a las largas listas de espera sino también por la imposibilidad del sistema público de garantizar todas las técnicas de reproducción asistida legalmente autorizadas y científicamente probadas (como la fecundación *in vitro* con ovocitos donados).

PROCURADOR DEL COMÚN

También es necesario mencionar la financiación pública del tratamiento de reasignación de sexo, cuestión que ha sido objeto a lo largo de los últimos años de múltiples iniciativas parlamentarias y de distintos comisionados en España y que, finalmente, también ha sido analizada en Castilla y León.

En la atención hospitalaria, las reclamaciones se refieren a distintos centros hospitalarios, sobresaliendo el Hospital General Yagüe de Burgos. A pesar de la próxima construcción de un nuevo complejo hospitalario en la ciudad, durante el periodo transitorio se ha revelado imprescindible reforzar las medidas necesarias para mejorar la asistencia en el actual hospital y conseguir, en la medida de lo posible, reducir las listas de espera y evitar el colapso de algunos servicios.

La cuestión de las listas de espera sigue presente en muchas de las reclamaciones presentadas ante la Institución. No obstante, dichos expedientes no suelen culminar en resolución. Y ello es así no porque no exista irregularidad, que en muchas ocasiones existe, sino porque el sistema de recepción de la información proveniente de la administración sanitaria hacia el Procurador del Común conlleva que, en muchas ocasiones, durante ese tiempo intermedio el caso concreto ya se haya solucionado.

Por otro lado, la atención en los servicios de urgencias de los hospitales concentra buena parte de las quejas, no tanto por el resultado final de la asistencia (que normalmente es satisfactoria) sino por el tiempo que se tarda en recibir la primera asistencia o por la insuficiencia de medios. Por lo general, el retraso suele justificarse debidamente por las propias características de un servicio como el de urgencias, marcado por un factor circunstancial elevado, siendo destacable que generalmente la administración envía al usuario en estos casos sus disculpas por escrito. Ello no obstante, el incremento de los medios materiales y personales en este tipo de servicios supondría una reducción del nivel de reclamaciones.

Muchos de los escritos recibidos aluden a la disconformidad con la práctica o los resultados de las intervenciones médicas, achacándose a las mismas resultados dañosos para las personas. Son supuestos que claramente encajan con el concepto de responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria y que tratan de encauzarse por esa vía en el caso de que el ciudadano no haya optado por la misma. Se ha detectado un gran retraso en la resolución de este tipo de procedimientos administrativos, retraso que supera, a veces de forma importante, el plazo establecido legalmente para la tramitación y terminación de los mismos.

Por último, la materia del reintegro de gastos (entendida no sólo en sentido estricto de reintegro de gastos médicos sino también farmacéuticos y de ayudas por desplazamiento) supone un volumen considerable de quejas. Aunque en muchas ocasiones no se detecta irregularidad administrativa, sí se pone de manifiesto, por lo que a las ayudas por

PROCURADOR DEL COMÚN

desplazamiento respecta, una reducción en la cuantía de las mismas a partir de la entrada en vigor de la normativa propia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en comparación con la anterior regulación del Insalud, lo cual supone una dificultad añadida para aquellos ciudadanos de nuestra región que con más frecuencia tienen que desplazarse fuera de su localidad o de su provincia para obtener la asistencia (hay que mencionar especialmente a los habitantes de la provincia de Soria).

2. CONSUMO

Los particulares acuden cada vez en mayor número al Procurador del Común presentando reclamaciones relacionadas con esta materia. No obstante, el desconocimiento de las competencias de la Institución hace que en algunas ocasiones la pretensión del consumidor sea la de obtener una reparación o restitución directa de los comerciantes, industriales o prestadores de servicios con los que han tenido algún problema, sin ser consciente de que los conflictos entre particulares se encuentran fuera de la competencia de esta Institución y de que para dirimirlos existen otros medios jurídicamente adecuados (bien sea la mediación, el arbitraje o la demanda en vía jurisdiccional). No obstante, la intervención del Procurador en algunos casos está consiguiendo que los servicios de inspección de las administraciones competentes actúen para comprobar la existencia o no de las irregularidades denunciadas y, en su caso, que se inicien expedientes sancionadores o se reabran algunos caducados cuando las infracciones no hubiesen prescrito.

Por otro lado, las organizaciones de consumidores y usuarios de Castilla y León continúan siendo los principales protagonistas de las quejas en esta materia, como lógica consecuencia del papel que se les reconoce en la legislación vigente. Un año más se pone de manifiesto la pasividad de la administración (en especial de alguna entidad local) a la hora de resolver las reclamaciones presentadas por estas organizaciones, detectándose no solo un abuso del denominado silencio administrativo, sino una tendencia a ignorar cualquier escrito o petición presentada.

ÁREA K**JUSTICIA E INTERIOR**

En relación con la Administración de Justicia, como se ha destacado en informes anteriores, el ámbito de actuación de esta Institución es limitado, al estar condicionado por la falta de competencias de la Administración Autonómica. De ahí que no sea posible controlar o

PROCURADOR DEL COMÚN

supervisar lo actuado por los órganos judiciales (o su personal) y los miembros de las Fiscalías con sede en el territorio de esta Comunidad.

Ahora bien, una vez producido el traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma, tampoco será posible controlar o modificar el contenido de las resoluciones dictadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, potestad que les viene atribuida, con carácter exclusivo, en el art. 117 de la Constitución.

Pese a la falta de competencias aludida, los ciudadanos, con relativa frecuencia, acuden a esta Procuraduría mostrando su disconformidad con las resoluciones de órganos judiciales con sede dentro y fuera de esta Comunidad Autónoma, pretendiendo su revisión.

En este tipo de reclamaciones, los interesados, por razones obvias, no pueden alcanzar su propósito. La configuración de España como un Estado de Derecho impide que órganos ajenos a los que integran el poder judicial (Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional) controlen o revisen lo resuelto por aquellos.

Por ello, las quejas relativas al contenido de resoluciones judiciales no son admitidas a trámite por esta Procuraduría, aunque en ocasiones, en función de las circunstancias del caso concreto, se remiten al Defensor del Pueblo.

De igual forma, por el momento, se remiten al Defensor del Pueblo las quejas relacionadas con el reconocimiento o denegación del derecho a justicia gratuita que, al igual que en años anteriores, siguen presentando los ciudadanos ante esta Institución, pese a que por su objeto escapan de su ámbito de supervisión.

En efecto, mientras no se inicie o culmine, en materia de justicia, el proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, los órganos competentes para resolver sobre las solicitudes de justicia gratuita son las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita dependientes de la Administración General del Estado, a las que alude la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita.

En cualquier caso, conviene precisar que el Defensor del Pueblo tampoco puede intervenir en aquellos supuestos en los que las resoluciones dictadas por las Comisiones mencionadas han sido impugnadas, supuesto en el que, de acuerdo con el régimen aplicable, será el órgano judicial competente el que habrá resuelto sobre la impugnación formulada. En este caso, nuevamente estamos ante una resolución judicial (auto contra el que no cabe ulterior recurso), que no puede ser revisada, como se ha indicado más arriba, por órganos ajenos a los propios Juzgados y Tribunales a los que la Constitución atribuye, en exclusiva, el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

PROCURADOR DEL COMÚN

El único mecanismo o cauce previsto en nuestro ordenamiento positivo para revisar el contenido de providencias, autos y sentencias es el sistema de recursos recogido en nuestras leyes procesales, sin olvidar que además la resolución de tales recursos está atribuida nuevamente a los órganos judiciales.

La única excepción, ya destacada por esta Institución en informes anteriores, está constituida por el recurso de amparo que puede interponerse ante el Tribunal Constitucional ante violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional con origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial.

Siguen recibándose en esta Procuraduría reclamaciones relativas a la actuación profesional de abogados y procuradores y de sus respectivos colegios, así como peticiones de asesoramiento en relación con cuestiones que nada tienen que ver con las competencias de esta Institución y solicitudes de intervención en relación con conflictos estrictamente privados. Y de igual forma siguen planteándose reclamaciones relacionadas con la actuación de los Registros Civil y de la Propiedad y solicitudes en relación con los internos en centros penitenciarios o reclamaciones relativas a retrasos judiciales.

En todos los supuestos destacados, por razones evidentes, no es posible la intervención de esta Procuraduría, y así se aclara a los reclamantes, en cumplimiento de lo establecido en el art. 21 de la Ley 2/94, reguladora de esta Institución.

Se rechazan directamente las peticiones de asesoramiento en derecho, indicando a los interesados la posibilidad que tienen de recurrir al auxilio de un profesional del derecho. Lo mismo ocurre con las reclamaciones relacionadas con conflictos privados en los que no existe intervención alguna de una administración sujeta a las facultades de supervisión de esta Institución, así como con las reclamaciones o quejas relativas a la actuación de abogados o procuradores, respecto de los que, dada la naturaleza jurídica privada de la relación que les une con sus clientes, está vedada la posibilidad de intervención de esta Procuraduría.

En función de los problemas concretos que en cada caso se plantean y de las Administraciones implicadas en su caso, algunas de dichas reclamaciones se remiten al Defensor del Pueblo. Así ocurre en las reclamaciones o quejas relativas al funcionamiento de órganos judiciales, Registros Civil y de la Propiedad, dependientes ambos del Ministerio de Justicia, y en las formuladas por internos en centros penitenciarios relativas a su situación en prisión o solicitudes de traslados, etc., o en las dirigidas contra la actuación de Colegios profesionales de abogados o procuradores.

En todo caso, parece conveniente indicar que, analizados los distintos informes anuales presentados ante estas Cortes, se observa que año tras año se produce una repetición o reiteración de los problemas a los que aluden los ciudadanos en las quejas que presentan

PROCURADOR DEL COMÚN

ante esta Procuraduría en materia de justicia. Acaso esa reiteración signifique que no se han adoptado, o no se ha hecho con la necesaria rapidez, las medidas que podrían paliar o reducir tales problemas. Entre ellos, los retrasos judiciales, que en muchos casos guardan directa relación con la sobrecarga de trabajo que soportan los órganos judiciales existentes, lo que parece aconsejar, con la finalidad de superar esa situación de retraso, la creación de nuevos órganos o plazas en los existentes o hasta la especialización de algunos de ellos en determinadas materias, y la creación, también, de nuevas plazas en las Fiscalías allí donde el volumen de trabajo lo exija y justifique.

Además, y en relación con la Administración de Justicia, parece preciso aludir al hecho de que en ocasiones la precariedad de medios es tal que afecta incluso al estado de los edificios que albergan las sedes de algunos órganos judiciales. Sin ir más lejos, cabe mencionar el aparente mal estado del edificio que alberga la sede del Tribunal Superior de Justicia en Burgos, lo que llevó a esta Procuraduría, en una actuación de oficio, a elevar dicha cuestión al Defensor del Pueblo por si estimaba oportuno iniciar algún tipo de actuación tendente a comprobar dicho estado y, en su caso, a lograr la realización de las reparaciones o actuaciones precisas para su conservación en adecuado estado de seguridad por parte de los órganos competentes de la Administración del Estado.

Por último, debemos recordar que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley, una vez admitida la queja a trámite el Procurador del Común acordará las medidas que considere oportunas, pudiendo ponerlo en conocimiento del órgano administrativo, entidad o corporación afectados para que se informe por escrito sobre la cuestión planteada en el plazo de 1 mes; plazo que, en la mayoría de los casos, se supera con creces.

En estos casos, resulta acreditado que, por parte de la administración que retrasa el envío del informe solicitado, se está incumpliendo la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones y, como consecuencia, se está dificultando la labor encomendada al mismo por el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por su Ley reguladora.

Por otro lado, la falta de respuesta a las solicitudes de información supone una quiebra de los principios de eficacia y servicio a los ciudadanos, recogidos en el artículo 103 del texto constitucional y aplicables a la actuación de la administración, que podría obligarnos a valorar la adopción de las medidas a que se refieren los artículos 3 y 18 de la Ley 2/1994.

En materia de emigración, procede señalar que la dimensión que el fenómeno migratorio tiene en Castilla y León exige que los poderes públicos autonómicos adopten las medidas oportunas para garantizar una adecuada protección económica y social de aquellos castellanos y leoneses que en su día abandonaron esta tierra buscando un nuevo porvenir.

PROCURADOR DEL COMÚN

Tanto es así, que esta Institución ha puesto de manifiesto en el año 2005 la conveniencia de que, en una futura reforma del Estatuto de Autonomía, se incluya un precepto referido expresamente a esta obligación de las administraciones públicas de Castilla y León de atender las necesidades de los emigrantes residentes en el exterior y de fomentar su retorno a esta Comunidad Autónoma.

Más en concreto, el pasado año esta Institución se dirigió en varias ocasiones a la Administración autonómica recomendándole la adopción de medidas dirigidas a mejorar la situación de los ciudadanos castellanos y leoneses en el exterior, así como la de sus comunidades y asociaciones.

En este sentido, se instó la convocatoria anual de ayudas económicas dirigidas a las casas regionales en el exterior, con la finalidad de financiar actividades desarrolladas por estas en favor de sus asociados, tales como viajes a nuestra Comunidad Autónoma, o la adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para el desarrollo de sus actuaciones.

Por otro lado, de oficio se recomendó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que llevara a cabo las actuaciones oportunas para conocer las posibles situaciones de necesidad que pudieran estar atravesando emigrantes castellanos y leoneses que residen en el exterior, y, si ello fuera necesario, que procediera a la creación de una línea de ayudas económicas dirigidas a sufragar las necesidades básicas de subsistencia de aquellos.

Así mismo, esta Procuraduría también ha tratado de colaborar en la atención de necesidades concretas que algunos ciudadanos residentes en el exterior nos han hecho llegar.

Si la relevancia de la emigración en Castilla y León es innegable, también lo es que el incremento de la población inmigrante en el territorio de esta Comunidad Autónoma está introduciendo modificaciones en la sociedad castellano y leonesa que deben ser debidamente consideradas por las administraciones públicas.

Sin perjuicio de la competencia estatal para adoptar gran parte de las decisiones administrativas relativas a la situación de la población extranjera residente en la Comunidad y, por tanto, de la remisión a la Institución del Defensor del Pueblo de la mayoría de las quejas planteadas en este ámbito, esta Procuraduría mostrará especial interés en sucesivos años en verificar el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Integral de Inmigración 2005-2008, aprobado por la Junta de Castilla y León.

Por otra parte, esta Institución continúa recibiendo quejas relacionadas con la recuperación de la memoria de quienes fueron represaliados durante la Guerra Civil y la posterior dictadura franquista. En este sentido, cabe resaltar que aún no ha sido aprobada la normativa relativa a esta cuestión recomendada el pasado año a la Administración autonómica, a pesar del compromiso de esta de elaborar un informe jurídico relativo a la necesidad de

PROCURADOR DEL COMÚN

regular la localización de fosas comunes, su posible exhumación y las actividades de homenaje a quienes se encuentren en las mismas.

En cualquier caso, parece lógico que, ante la anunciada elaboración y aprobación de una ley estatal de recuperación de la memoria, cualquier innovación normativa que se adopte en este ámbito se condicione al contenido de la citada Ley.

Por otro lado, también la actuación de las fuerzas y cuerpos encargados de velar por la seguridad ciudadana genera conflictos que los ciudadanos en ocasiones plantean ante esta Institución.

En relación con esta actuación, procede destacar aquí la aceptación durante 2005 de una resolución formulada a un Ayuntamiento, en la que se recomendaba que adoptara las medidas oportunas para dotar a su policía local de la infraestructura adecuada para garantizar su acceso a las bases de datos utilizadas por la Dirección General de la Guardia Civil. En la citada resolución, se ponía de manifiesto la conveniencia de garantizar una adecuada colaboración entre las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad, con el fin de mejorar la eficacia de todos ellos en su función de preservar la seguridad de todos.

Respecto a los espectáculos taurinos populares, es una constante en los Informes presentados por esta Institución la referencia a este tipo de eventos y a la necesidad de que los organismos públicos competentes adopten las medidas oportunas para garantizar, tanto como sea posible, la seguridad de los participantes y la ausencia de maltrato de las reses de lidia.

Un ejemplo de esta preocupación son las actuaciones desarrolladas desde hace varios años en relación con el denominado "Toro de la Vega", celebrado todos los años en la localidad de Tordesillas.

También en el año 2005 se ha recordado al Ayuntamiento de esta población, con anterioridad a la celebración del evento indicado, la necesidad de que sean adoptadas las medidas oportunas para garantizar su adecuado desarrollo, con respeto a las normas que le son aplicables.

En relación con la necesaria protección de la seguridad de los ciudadanos que acuden a la celebración de espectáculos públicos, en el año 2005 esta Institución puso de manifiesto la obligación que tienen los Ayuntamientos de garantizar que, en todo caso, los lugares donde se celebren aquellos espectáculos reúnan unas condiciones de seguridad suficientes, incluso en el supuesto de que los mismos tengan lugar en edificios destinados al culto religioso.

En concreto, esta obligación se puso de manifiesto al Ayuntamiento de León respecto a aquellos conciertos y representaciones que vienen desarrollándose en la Catedral o en

PROCURADOR DEL COMÚN

cualquier otra iglesia de la localidad, aceptando aquella Corporación las consideraciones realizadas por esta Institución.

En cualquier caso, este y otros problemas relacionados con la celebración de espectáculos públicos deben ser abordados por la futura Ley autonómica reguladora de esta materia.

Por último, esta Institución tuvo la ocasión de pronunciarse en el año 2005 sobre la compatibilidad entre la celebración, también en la localidad de León, de un evento como el "Entierro de Genarín" y las manifestaciones propias de la Semana Santa leonesa, o dicho en otras palabras, entre el derecho de reunión de los participantes en aquel acto y el derecho a la libertad religiosa de quienes intervienen en los actos propios de la Semana Santa.

ÁREA L**HACIENDA**

El poder financiero es una capacidad o conjunto de competencias constitucionalmente reconocidas o atribuidas que está distribuido en función de los diferentes ámbitos territoriales en que se organiza política y administrativamente el Estado. En nuestra Carta Magna tal atribución se ha hecho a favor no sólo de la Administración General del Estado sino también de las Administraciones de las comunidades autónomas y de los entes locales. Es en estos dos ámbitos donde se realiza la actividad supervisora de esta Procuraduría salvaguardando los derechos y garantías que el texto constitucional reconoce a los ciudadanos. En todo caso, las Resoluciones recaídas en el año 2005 se han dirigido en su mayoría a los entes locales.

Esta Institución, a la hora de hacer un examen de la actividad administrativa fiscalizable, parte del concepto de ingreso público como suma de dinero percibida por un ente público cuyo objetivo esencial es financiar los gastos públicos. Estos ingresos pueden clasificarse, atendiendo a la fuente de la que proceden, en ingresos públicos tributarios, crediticios, patrimoniales y precios públicos. Dentro de los ingresos públicos tributarios podemos distinguir los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Este criterio clasificatorio es el que ha seguido esta Procuraduría tanto para examinar las quejas de los ciudadanos como para la redacción del presente informe, añadiendo al epígrafe de las tasas el de los precios públicos, si bien en el presente año ninguna queja se ha resuelto sobre estos últimos.

Los impuestos constituyen los ingresos tributarios de mayor importancia cuantitativa y cualitativa para los entes públicos. Su común denominador es la coactividad y su fijación unilateral por parte de la entidad pública que tiene atribuido, en los términos antedichos, el

PROCURADOR DEL COMÚN

poder tributario. Sin embargo, en el año 2005, únicamente ha recaído una Resolución en la materia, que por lo demás no ha sido aceptada. No puede olvidarse, en todo caso, que una cantidad importante de las quejas formuladas lo son por disconformidad con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sin embargo, al carecer de competencias en la materia tanto la Comunidad Autónoma de Castilla y León como los entes locales, la actividad fiscalizable proviene de la Administración General del Estado y, por tanto, su examen es competencia del Defensor del Pueblo.

En cuanto a los impuestos cedidos, han sido frecuentes los casos en los que los ciudadanos, tras recibir una liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles con la que estaban en desacuerdo, se dirigieron para reclamar primero al ayuntamiento, como titular del tributo, después a la diputación provincial, al ser quien por lo general le reclama el pago por vía de apremio, y, finalmente, al centro de gestión catastral, que es en su última instancia quien ha determinado el valor catastral de su inmueble.

La pluralidad de Administraciones públicas intervinientes en la gestión tributaria, que, en ocasiones, como hemos dejado constancia, puede alcanzar hasta tres niveles por la intervención de las diputaciones provinciales en materia recaudatoria, provoca numerosas confusiones en los contribuyentes, los cuales se encuentran con verdaderas dificultades para cumplir con las obligaciones fiscales que legalmente le han sido impuestas. En muchas ocasiones, el ciudadano presenta ante esta Procuraduría sus quejas relativas al funcionamiento del Catastro, el cual, al depender del Ministerio de Hacienda, debe ser controlado y fiscalizado por el Defensor del Pueblo.

Por lo que respecta a otros impuestos, tales como el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, las quejas a ellos referidas objeto de estudio en el año 2005 han sido archivadas por inexistencia de irregularidad o por falta de competencias de esta Institución.

La mayoría de las resoluciones dictadas en la materia por esta Procuraduría han tenido como objeto las tasas municipales. En este aspecto, han sido relevantes dos resoluciones, una dirigida al Ayuntamiento de León y otra al de Ponferrada, en las que se ha apreciado la existencia de ciertas irregularidades en la tramitación de los correspondientes expedientes.

En cuanto a las contribuciones especiales, sólo en un caso esta Institución ha apreciado la existencia de irregularidades administrativas.

DEPARTAMENTO II**DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO
JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN**

Las actuaciones realizadas por este Departamento han obedecido, siguiendo la línea de otros años, a diferentes motivos y tienen, en su mayoría, como denominador común, una perspectiva de interés general.

Se incluyen en esta parte del Informe las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía y de la Ley del Procurador del Común realizadas en el año 2005 por esta Institución.

En primer lugar, respecto al Estatuto de Autonomía, cabe señalar que, en el marco del actual clima tendente a la reforma de los Estatutos de Autonomía, y tras mantener el anterior titular una reunión con el Presidente de la Junta de Castilla y León, esta Institución formuló una propuesta de reforma de la norma estatutaria en el ánimo de contribuir a los trabajos que, con este fin, se venían desarrollando.

La citada propuesta fue remitida, además de al Presidente de la Junta, a la Presidencia de estas Cortes autonómicas. En la misma, se hacía referencia a dos aspectos fundamentales: reconocimiento de derechos a los ciudadanos de Castilla y León y configuración estatutaria de la figura del Procurador del Común.

En relación con el primero de los aspectos señalados, esta Procuraduría consideró oportuno proponer la inclusión en el Estatuto de Autonomía de una parte dogmática dedicada al reconocimiento de derechos de los ciudadanos de la Comunidad.

Como es obvio, el contenido de esta parte debe estar subordinado al límite insoslayable que supone el texto constitucional y, en concreto, a su Título I, en la interpretación que del mismo ha venido realizando el Tribunal Constitucional.

Por este motivo, entre otros, la norma estatutaria debe limitarse al ámbito de los derechos de carácter social, no debiendo afectar sus previsiones a los derechos fundamentales contemplados en la Constitución. En cualquier caso, no se proponía que el Estatuto enunciara en su articulado de forma exhaustiva un catálogo de derechos, debido al contraste existente entre la rigidez propia de las normas estatutarias y el carácter esencialmente dinámico y evolutivo de este tipo de derechos.

Considerando lo hasta aquí señalado, esta Procuraduría propuso la inclusión en el Estatuto de un Título específico dedicado a los derechos de los castellanos y leoneses, en el cual se incluyeran los siguientes preceptos:

PROCURADOR DEL COMÚN

1.- Un artículo que, de forma genérica, reconozca a los ciudadanos de Castilla y León los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución, en el propio Estatuto de Autonomía y en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados y acuerdos ratificados por España en esta materia.

2.- Un precepto en el cual se fijen los objetivos que deben tener las políticas económicas y sociales que se adopten en la Comunidad Autónoma.

3.- Un artículo dedicado a la especial obligación que los poderes públicos tienen de promover las condiciones para que la igualdad de todas las personas sea real y efectiva, particularizando este mandato general para determinados colectivos especialmente desfavorecidos.

4.- Una previsión referida a la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas que garanticen la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de todos los ciudadanos.

5.- En fin, una referencia a los derechos de los emigrantes y a las actuaciones que los poderes públicos de la Comunidad deben desarrollar en su favor.

En segundo lugar, esta Procuraduría se ocupó de la configuración estatutaria de esta Institución. En este sentido, las propuestas de mejora del precepto actualmente dedicado al Procurador del Común que se enunciaron, se justificaban en dos tipos de motivos: legalidad y oportunidad.

Con fundamento en motivos de legalidad, se propuso la inclusión en el Estatuto de Autonomía de las prerrogativas y garantías (inviolabilidad, inmunidad y aforamiento especial) de las personas que desempeñen el cargo de Procurador del Común y de Adjunto, durante el período de tiempo en el que ejerzan sus funciones, por ser exigible que esta cuestión se regule en una norma con rango de Ley Orgánica.

Por motivos de oportunidad, se propuso que el precepto estatutario dedicado a la figura del Procurador del Común determinara el ámbito de actuación de la Institución por referencia a todos los derechos reconocidos en la Constitución, sin restringirlo a los derechos fundamentales, e incluyera la mayoría reforzada exigida para la elección de su titular y su período de mandato.

En cualquier caso, esta Procuraduría también consideró conveniente poner de manifiesto que la posibilidad de llevar a cabo una reforma del Estatuto de Autonomía no podía hacer olvidar la necesidad de continuar desarrollando las previsiones incluidas en su actual redacción, algunas de ellas todavía sin reflejo en la actividad legislativa y ejecutiva de esta Comunidad.

PROCURADOR DEL COMÚN

En segundo lugar, y en relación con la reforma de la Ley del Procurador del Común, procede indicar que, desde el año 1996, esta Procuraduría viene planteando la conveniencia de modificar algunos aspectos de la Ley reguladora de esta Institución.

La Ley 11/2001, de 22 de noviembre, recogió, con carácter general, las propuestas de modificación que esta Procuraduría consideraba más urgentes. Sin embargo, transcurridos más de cuatro años desde la fecha de esta reforma, existen otros aspectos de la Ley que, a juicio de esta Institución, son susceptibles de mejora. A estos aspectos se refirió esta Procuraduría en el año 2005 en una comunicación remitida a los Presidentes de la Junta y de las Cortes de Castilla y León.

Así, en primer lugar, se propuso mejorar las referencias contenidas en la Ley al ámbito de actuación de esta Institución, incluyendo expresamente dentro de su supervisión a las nuevas figuras organizativas utilizadas por las administraciones públicas para desplegar su actividad prestacional (sociedades públicas, fundaciones públicas, concesionarios de servicios públicos, etc.), así como la actividad administrativa (personal y actos de administración) de las Cortes de Castilla y León.

En segundo lugar, se propuso la inclusión en la Ley de una referencia al estatuto jurídico personal de las personas que ocupen los cargos de Procurador del Común y Adjunto, de conformidad con lo que se prevea, en su caso, en el Estatuto de Autonomía. Como se puso de manifiesto en la propuesta de reforma estatutaria realizada por esta Institución, esta es la única norma con rango suficiente para regular esta cuestión de forma independiente.

En tercer lugar, se planteó el establecimiento de una excepción expresa al deber de absoluta reserva en relación con el contenido de las investigaciones llevadas a cabo y con el nombre de las personas que formulen quejas ante la Institución, para aquellos casos en los que existan requerimientos de información por parte del Ministerio Fiscal o de la Jurisdicción Penal.

En cuarto lugar, se propuso la conveniencia de que se contemplara expresamente en el texto legal la obligación, por parte de la Administración, de motivar los rechazos de las resoluciones formuladas y de comunicar las medidas adoptadas en cumplimiento de las que sean aceptadas.

En quinto y último lugar, se planteó una regulación expresa del cese automático del Adjunto del Procurador del Común.

En conclusión, las propuestas de modificación realizadas respondían a la finalidad de mejorar la configuración legal de esta Institución, con el objetivo de lograr una mayor eficacia en su función protectora de los derechos de los ciudadanos.

PROCURADOR DEL COMÚN

Por otra parte, es necesario subrayar que la implantación de la enseñanza de la lengua gallega como materia optativa en los centros educativos que así lo han estimado oportuno en la comarca de El Bierzo parece haber respondido a las expectativas depositadas por un importante número de ciudadanos. Y también, en esta línea argumental, la posibilidad de los ciudadanos de Miranda de Ebro de acceder a la enseñanza del euskera en la Escuela Oficial de Idiomas resulta una acción elogiabile.

Se ha insistido, como ya se hizo en el año 2003, en la necesidad de modificar con carácter urgente el artículo 23.6 b) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes, para extender la prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales (que actualmente se aplica a áreas de servicio y descanso) a estaciones de servicio, empresas de alojamiento turístico y de restauración y establecimientos comerciales de autopistas y autovías. Y así mismo, se consideró precisa la modificación de la misma Ley para elevar a 18 años la edad mínima de acceso a las bebidas alcohólicas, dando así cumplimiento a la Disposición Final Cuarta de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia de Castilla y León, y contribuyendo, también, a paliar el grave problema del alcoholismo juvenil.

En otro orden de cosas, en la tramitación de diversas quejas se ha observado que la aplicación de la normativa en algunas ocasiones puede generar efectos injustos y perjudiciales para los ciudadanos, lo que ha llevado a esta Institución a proponer algunas modificaciones normativas.

Entre estas propuestas, se podrían destacar las relativas a diversas líneas de ayuda (entre otras, las establecidas para titulares de residencias de mayores del denominado sector no lucrativo, para el apoyo en el ámbito familiar de mayores dependientes, para la financiación de gastos de centros infantiles y guarderías infantiles o para los niveles post-obligatorios educativos no universitarios) y la concerniente a la regulación de los aprovechamientos micológicos en nuestra Comunidad, bien en una norma singular o específica, bien en la norma legal que regule la materia de montes.

Finalmente, otra cuestión de interés abordada por el Departamento es la que viene referida a la controversia surgida en varios centros escolares de la Comunidad Autónoma sobre el procedimiento seguido para la modificación de la jornada escolar. En esta cuestión, existiendo dos colectivos en conflicto (los partidarios de la jornada partida y los partidarios de la jornada continua), se ha podido comprobar que la actuación de la Administración educativa ha sido plenamente ajustada a la legalidad e, igualmente, no se ha detectado la existencia de circunstancias o hechos de los que pudiera desprenderse la conveniencia de modificar la normativa reguladora del citado procedimiento.

**RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A
LAS RESOLUCIONES DICTADAS
POR EL PROCURADOR DEL COMÚN
DURANTE 2005**

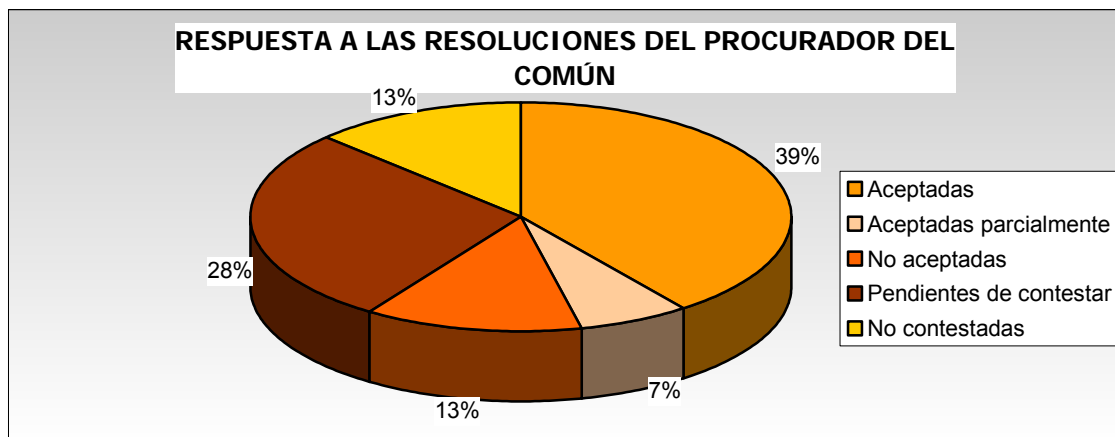
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS RESOLUCIONES
DEL PROCURADOR DEL COMÚN

En este apartado incluimos el total de resoluciones formuladas en 2005, correspondientes tanto a quejas del año 2005 como a quejas procedentes de años anteriores.

Este criterio supone una excepción respecto del resto de datos de tramitación facilitados en este informe, referidos exclusivamente a quejas de 2005. Dicha excepción está justificada -creemos- 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, en consecuencia, de seguir con el criterio de facilitar datos solamente de las quejas de 2005, no ofreceríamos datos suficientes para valorar el grado de respuesta o el grado de aceptación de las administraciones a las citadas resoluciones.

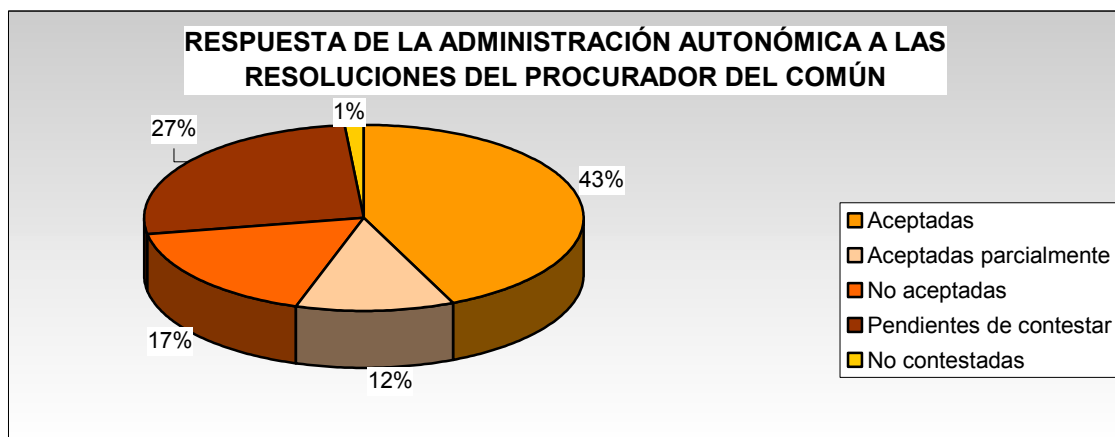
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN DURANTE 2005

| | | |
|---------------------------------|------------|-----|
| Aceptadas | 216 | 40% |
| Aceptadas parcialmente | 36 | 7% |
| No aceptadas | 70 | 13% |
| Pendientes de respuesta | 151 | 28% |
| No contestadas..... | 69 | 13% |
| <i>Total resoluciones</i> | <i>542</i> | |



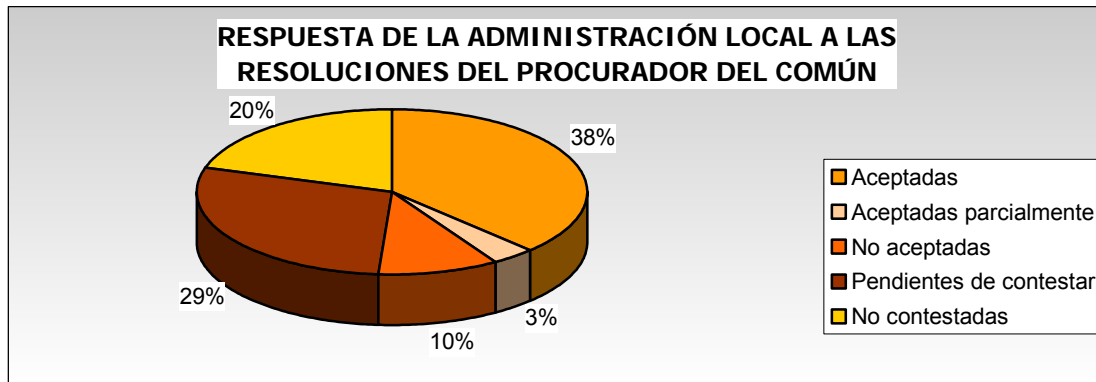
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA A LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN DURANTE 2005

| | | |
|--------------------------------|------------|-----|
| Aceptadas | 93 | 43% |
| Aceptadas parcialmente | 25 | 12% |
| No aceptadas | 37 | 17% |
| Pendientes de respuesta | 57 | 27% |
| No contestadas..... | 3 | 1% |
| <i>Total resoluciones.....</i> | <i>215</i> | |



**RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL A LAS RESOLUCIONES DICTADAS
 POR EL PROCURADOR DEL COMÚN DURANTE 2005**

| | | |
|--------------------------------|------------|-----|
| Aceptadas | 123 | 38% |
| Aceptadas parcialmente | 11 | 3% |
| No aceptadas | 33 | 10% |
| Pendientes de respuesta | 94 | 29% |
| No contestadas..... | 66 | 20% |
| <i>Total resoluciones.....</i> | <i>327</i> | |

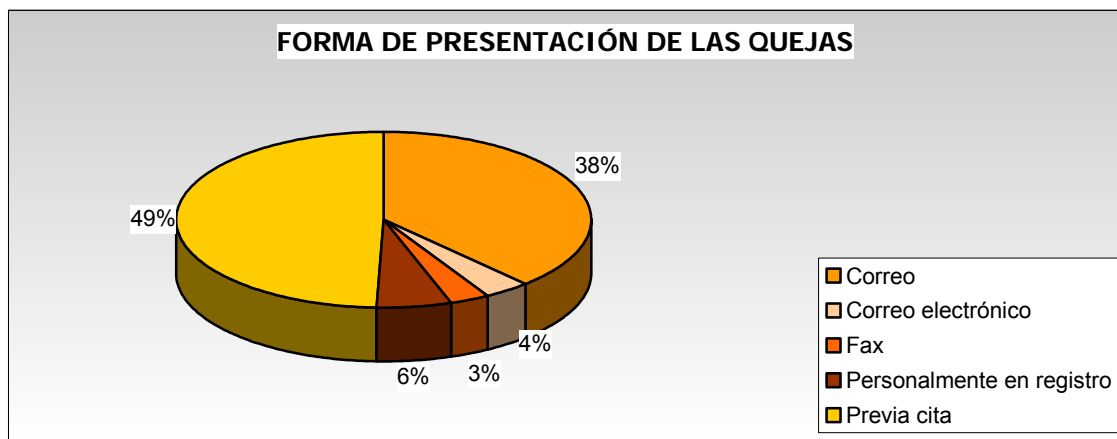


ESTADÍSTICAS

ESTADÍSTICA QUEJAS 2005

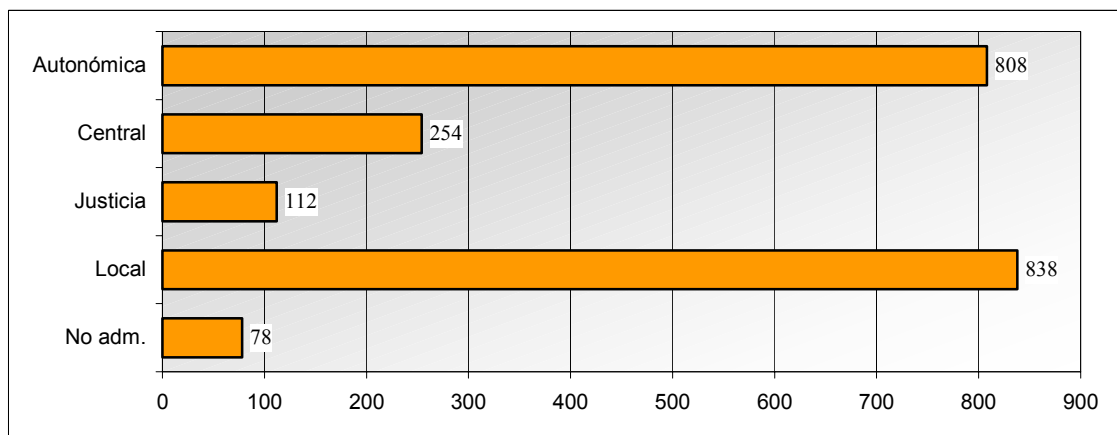
FORMA DE PRESENTACIÓN DE LAS QUEJAS

| | | |
|--|-------------|-----|
| Correo | 795 | 38% |
| Correo electrónico..... | 75 | 4% |
| Fax..... | 67 | 3% |
| Personalmente en registro | 120 | 6% |
| En la sede y en otras localidades previa cita..... | 1033 | 49% |
| <i>Total quejas 2005.....</i> | <i>2090</i> | |



DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN LA ADMINISTRACIÓN A LA QUE AFECTAN

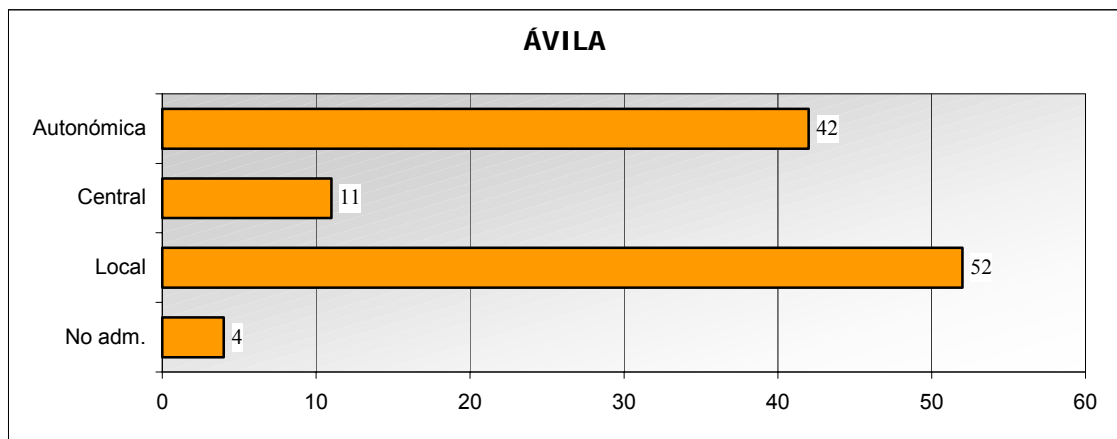
| | | |
|--------------------------------|-------------|-----|
| Autonómica..... | 808 | 39% |
| Central | 254 | 12% |
| Justicia | 112 | 5% |
| Local | 838 | 40% |
| Ayuntamientos. | 786 | |
| Diputaciones | 22 | |
| Entidades locales menores..... | 27 | |
| Mancomunidades..... | 3 | |
| No adm. | 78 | 4% |
| <i>Total</i> | <i>2090</i> | |



ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

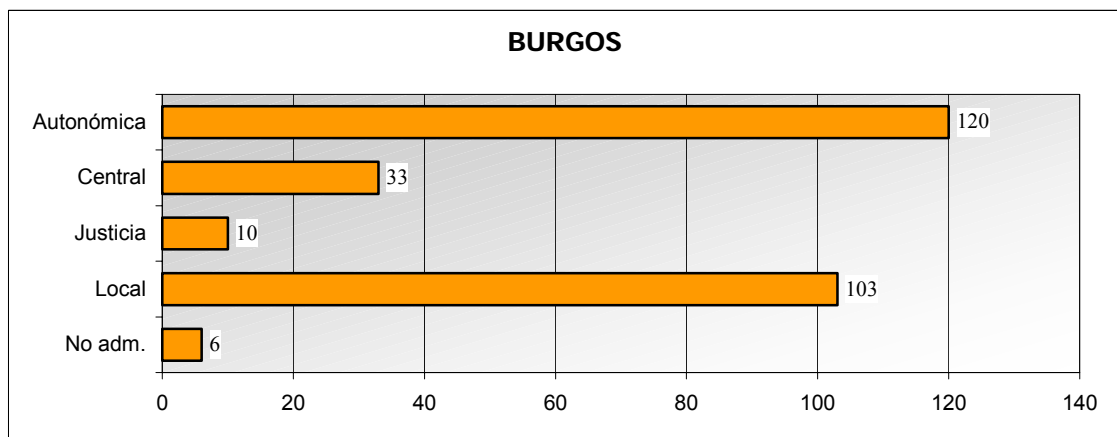
ÁVILA

| | | |
|--------------------|-----------|------------|
| Autonómica..... | 42 | 39% |
| Central | 11 | 10% |
| Local | 52 | 48% |
| No adm. | 4 | 4% |
| TOTAL | 42 | 39% |



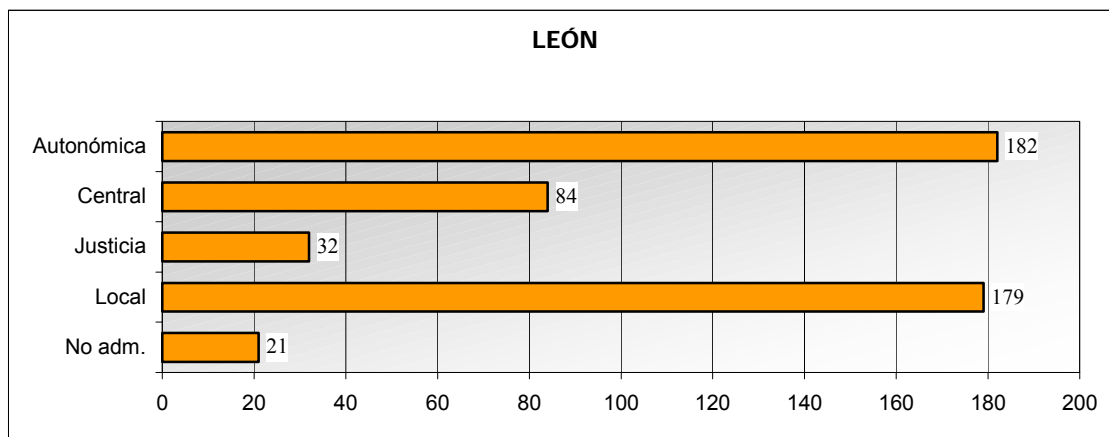
BURGOS

| | | |
|--------------------|------------|-----|
| Autonómica..... | 120 | 44% |
| Central | 33 | 12% |
| Justicia | 10 | 4% |
| Local | 103 | 38% |
| No adm. | 6 | 2% |
| TOTAL | 272 | |



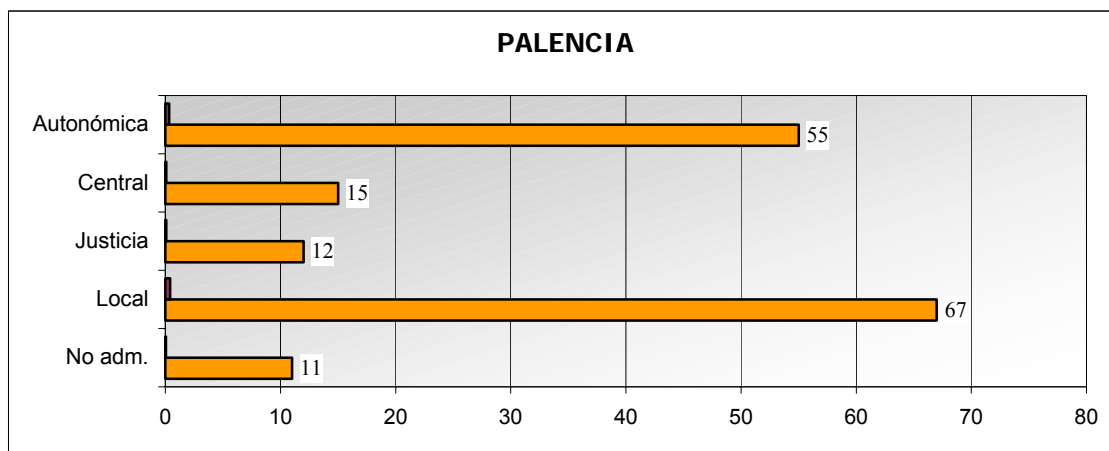
LEÓN

| | | |
|--------------------|------------|-----|
| Autonómica..... | 182 | 37% |
| Central | 84 | 17% |
| Justicia | 32 | 6% |
| Local | 179 | 36% |
| No adm. | 21 | 4% |
| TOTAL | 498 | |



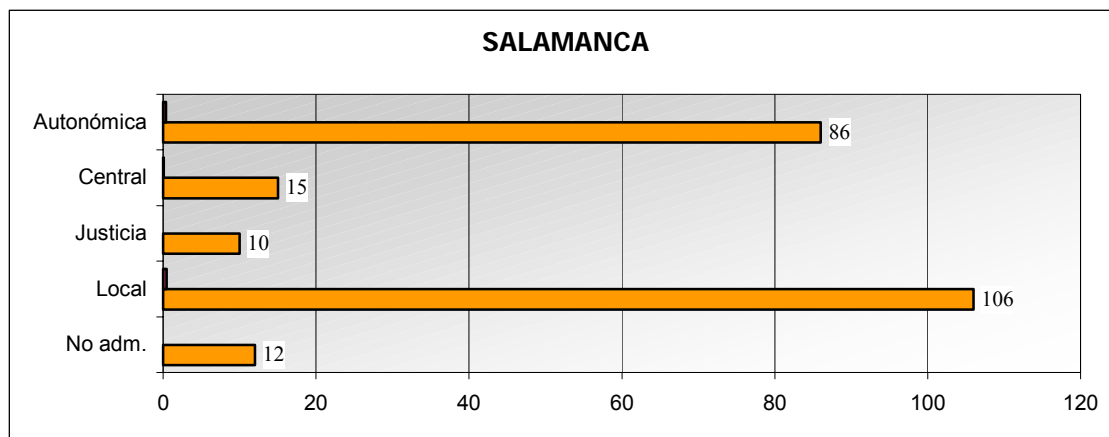
PALENCIA

| | | |
|--------------------|------------|-----|
| Autonómica..... | 55 | 34% |
| Central | 15 | 9% |
| Justicia | 12 | 8% |
| Local | 67 | 42% |
| No adm. | 11 | 7% |
| TOTAL | 160 | |



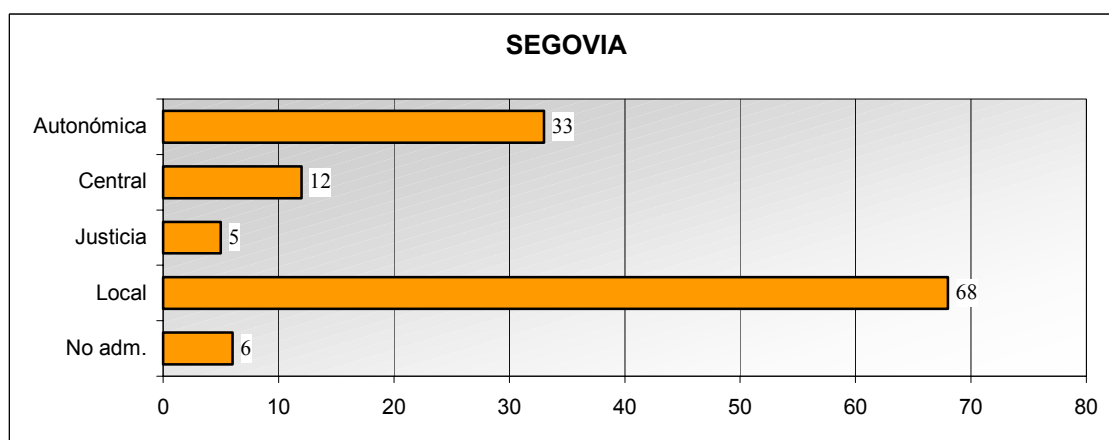
SALAMANCA

| | | |
|--------------------|------------|-----|
| Autonómica..... | 86 | 38% |
| Central | 15 | 7% |
| Justicia | 10 | 4% |
| Local | 106 | 46% |
| No adm. | 12 | 5% |
| TOTAL | 229 | |



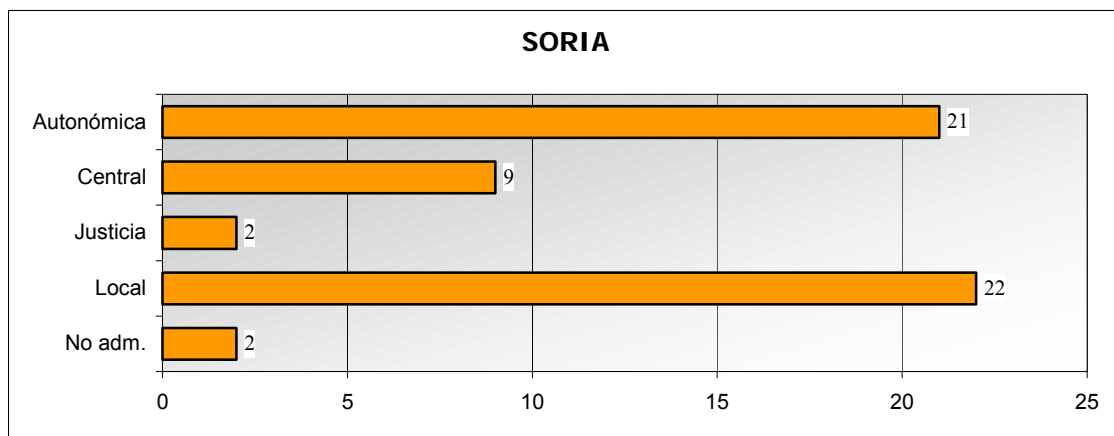
SEGOVIA

| | | |
|--------------------|------------|-----|
| Autonómica..... | 33 | 27% |
| Central | 12 | 10% |
| Justicia | 5 | 4% |
| Local | 68 | 55% |
| No adm. | 6 | 5% |
| TOTAL | 124 | |



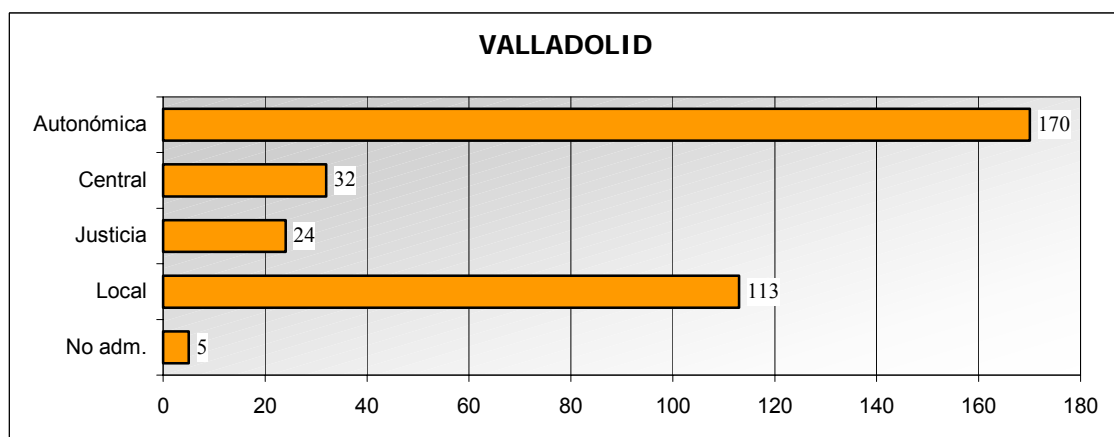
SORIA

| | | |
|--------------------|-----------|-----|
| Autonómica..... | 21 | 38% |
| Central | 9 | 16% |
| Justicia | 2 | 4% |
| Local | 22 | 39% |
| No adm. | 2 | 4% |
| TOTAL | 56 | |



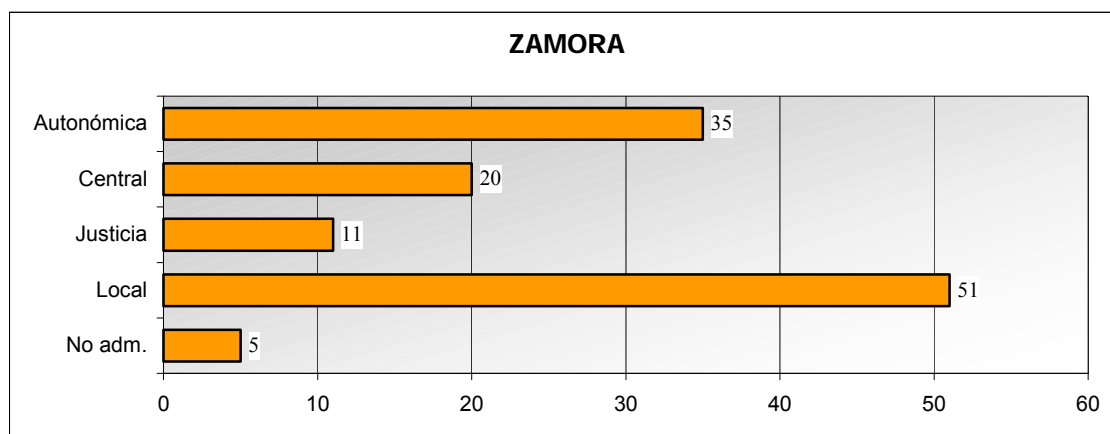
VALLADOLID

| | | |
|--------------------|------------|-----|
| Autonómica..... | 170 | 49% |
| Central | 32 | 9% |
| Justicia | 24 | 7% |
| Local | 113 | 33% |
| No adm. | 5 | 1% |
| TOTAL | 344 | |



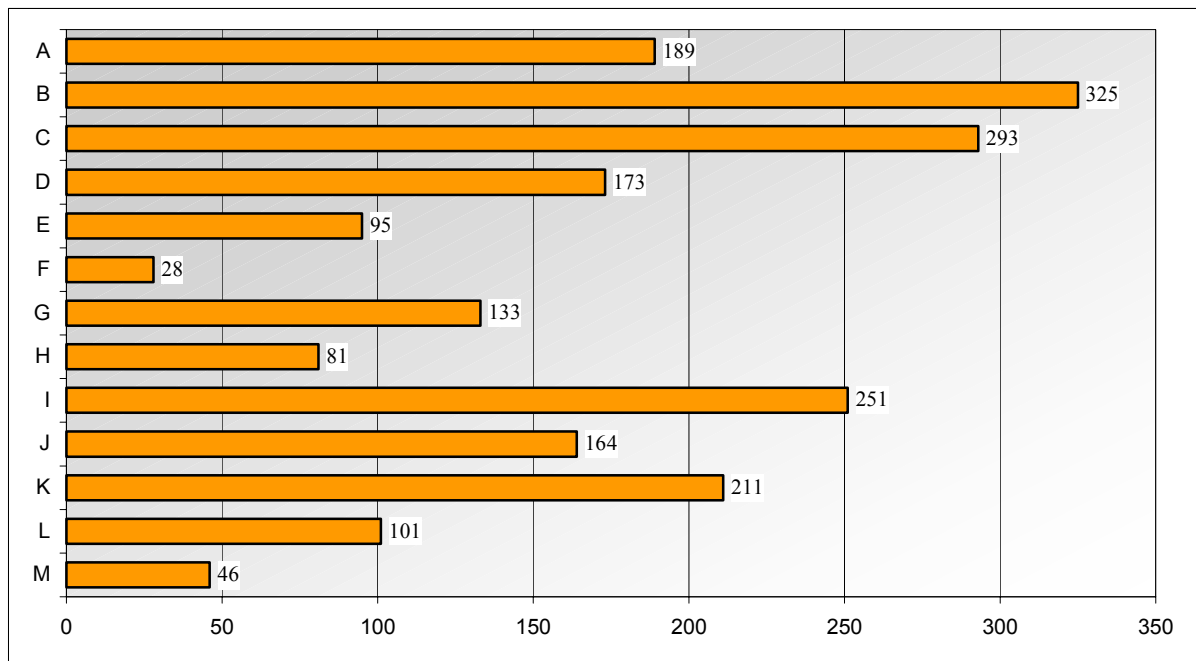
ZAMORA

| | | |
|--------------------|------------|-----|
| Autonómica..... | 35 | 29% |
| Central | 20 | 16% |
| Justicia | 11 | 9% |
| Local | 51 | 42% |
| No adm. | 5 | 4% |
| <i>TOTAL</i> | <i>122</i> | |



DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS POR ÁREA

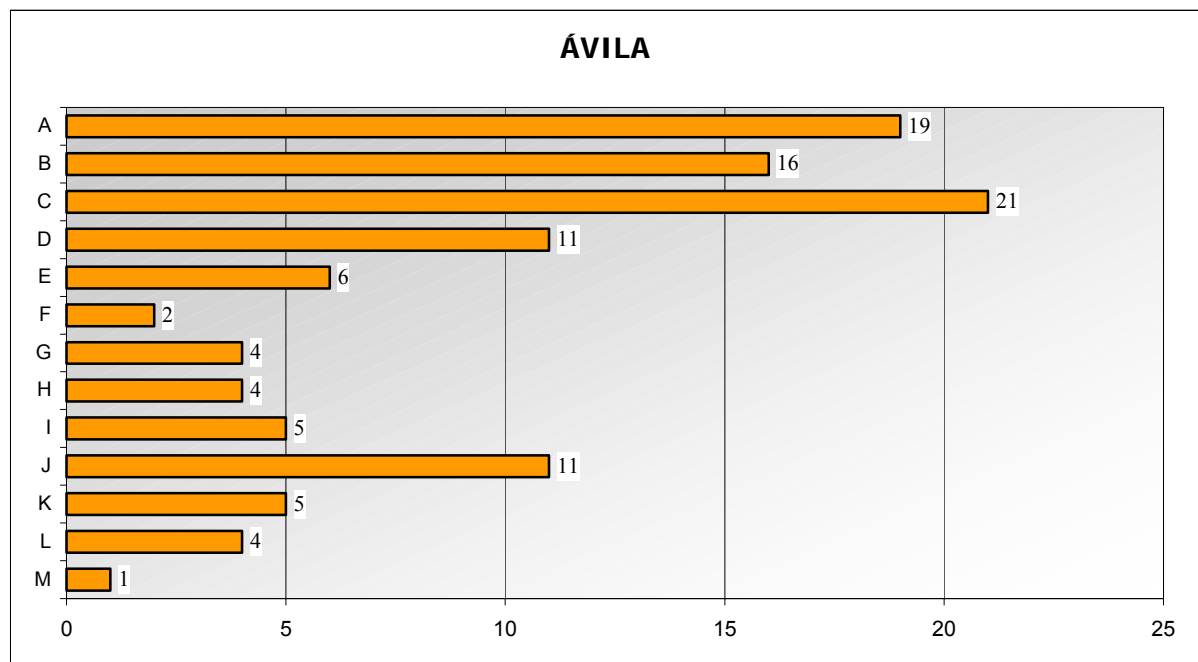
| | | |
|--|-------------|-----|
| A. Función Pública | 189 | 9% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 325 | 16% |
| C.Fomento | 293 | 14% |
| D. Medio Ambiente | 173 | 8% |
| E. Educación | 95 | 5% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 28 | 1% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 133 | 6% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 81 | 4% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud | 251 | 12% |
| J. Sanidad y Consumo | 164 | 8% |
| K. Justicia e Interior | 211 | 10% |
| L. Hacienda..... | 101 | 5% |
| M. Departamento II | 46 | 2% |
| <i>Total</i> | <i>2090</i> | |



CLASIFICACIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJA PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

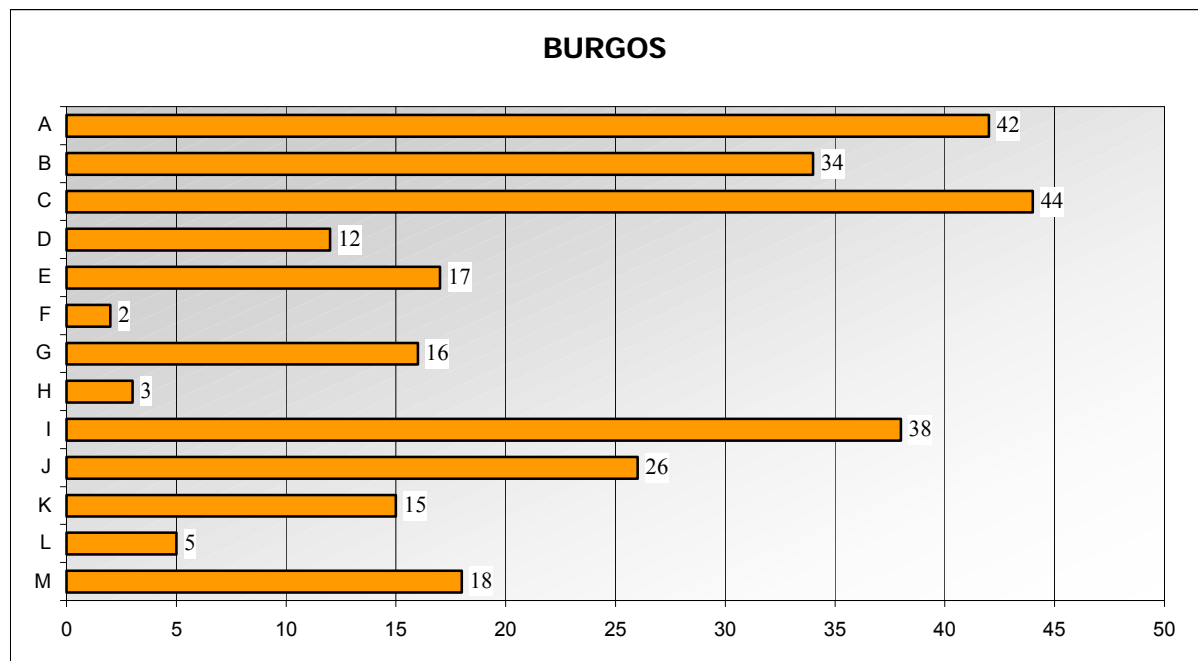
ÁVILA

| | | |
|--|------------|-----|
| A. Función Pública | 19 | 17% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 16 | 15% |
| C. Fomento | 21 | 19% |
| D. Medio Ambiente | 11 | 10% |
| E. Educación | 6 | 6% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 2 | 2% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 4 | 4% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 4 | 4% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud | 5 | 5% |
| J. Sanidad y Consumo | 11 | 10% |
| K. Justicia e Interior | 5 | 5% |
| L. Hacienda..... | 4 | 4% |
| M. Departamento II | 1 | 1% |
| TOTAL..... | 109 | |



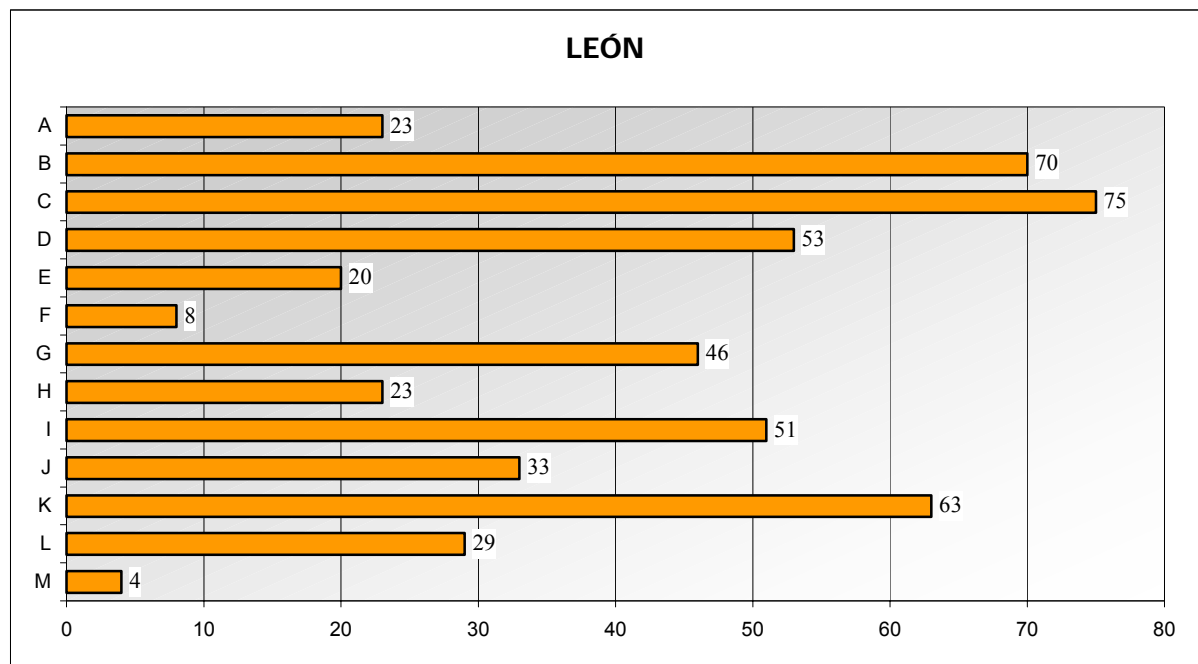
BURGOS

| | | |
|---|------------|-----|
| A. Función Pública | 42 | 15% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 34 | 13% |
| C. Fomento | 44 | 16% |
| D. Medio Ambiente | 12 | 4% |
| E. Educación | 17 | 6% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 2 | 1% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 16 | 6% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 3 | 1% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud..... | 38 | 14% |
| J. Sanidad y Consumo..... | 26 | 10% |
| K. Justicia e Interior | 15 | 6% |
| L. Hacienda..... | 5 | 2% |
| M. Departamento II | 18 | 7% |
| TOTAL | 272 | |



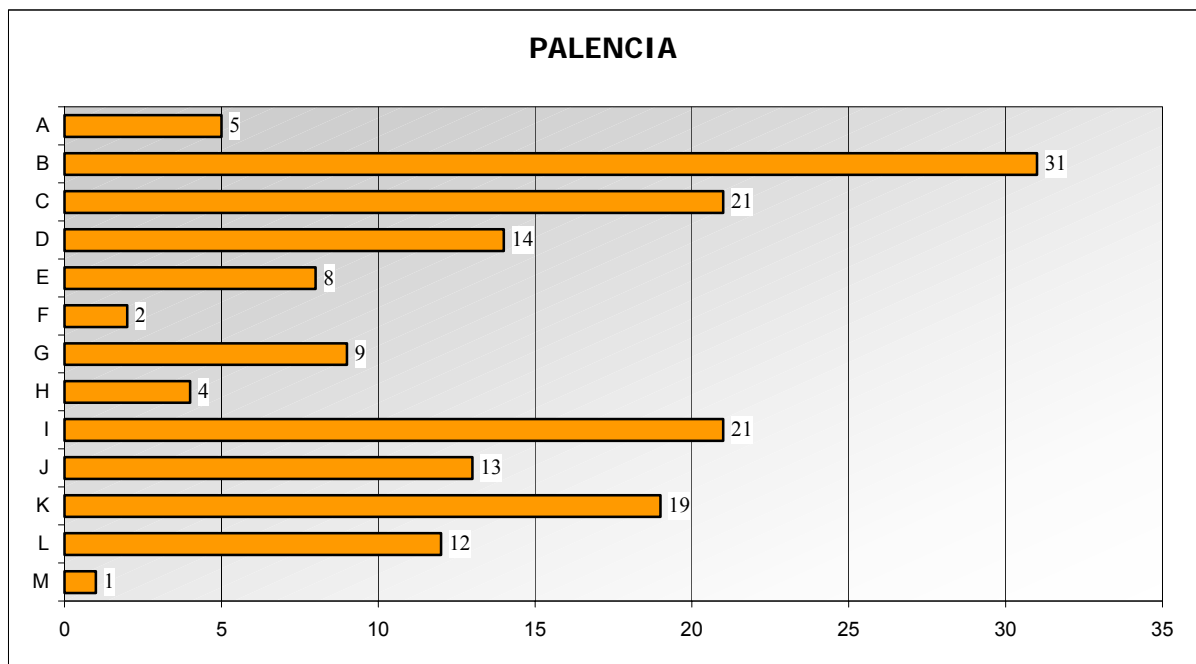
LEÓN

| | | |
|--|------------|-----|
| A. Función Pública | 23 | 5% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 70 | 14% |
| C. Fomento | 75 | 15% |
| D. Medio Ambiente | 53 | 11% |
| E. Educación | 20 | 4% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 8 | 2% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 46 | 9% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 23 | 5% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud | 51 | 10% |
| J. Sanidad y Consumo | 33 | 7% |
| K. Justicia e Interior | 63 | 13% |
| L. Hacienda..... | 29 | 6% |
| M. Departamento II | 4 | 1% |
| TOTAL | 498 | |



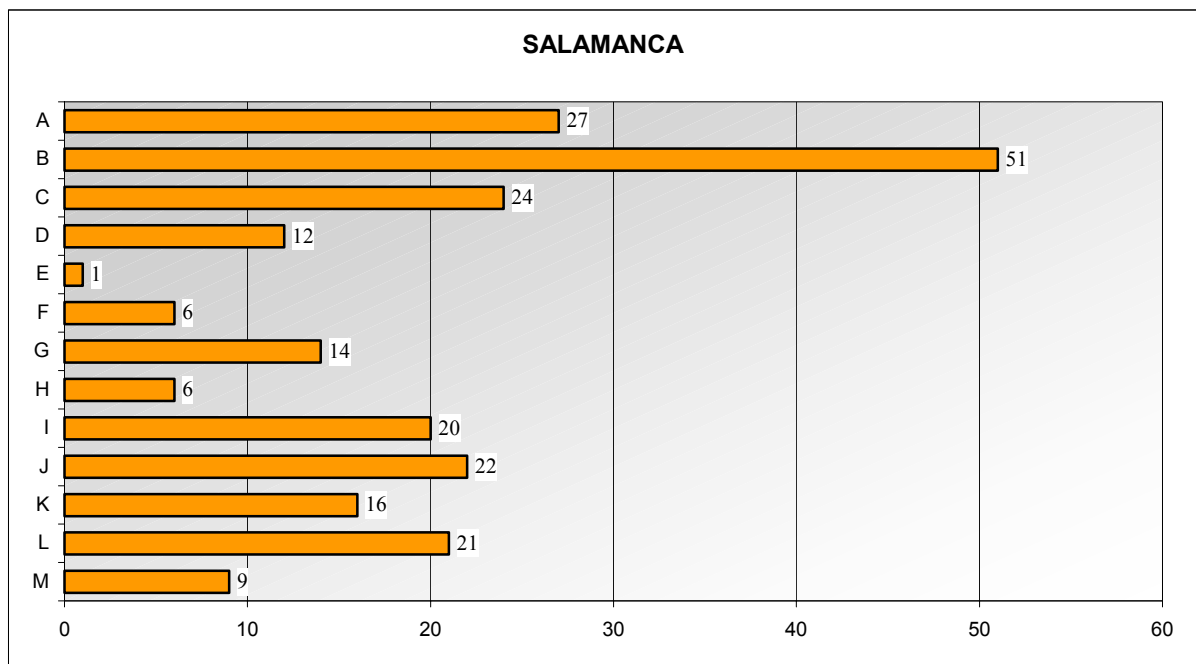
PALENCIA

| | | |
|---|------------|-----|
| A. Función Pública | 5 | 3% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 31 | 19% |
| C. Fomento | 21 | 13% |
| D. Medio Ambiente | 14 | 9% |
| E. Educación | 8 | 5% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 2 | 1% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 9 | 6% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 4 | 3% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud..... | 21 | 13% |
| J. Sanidad y Consumo | 13 | 8% |
| K. Justicia e Interior | 19 | 12% |
| L. Hacienda..... | 12 | 8% |
| M. Departamento II | 1 | 1% |
| TOTAL | 160 | |



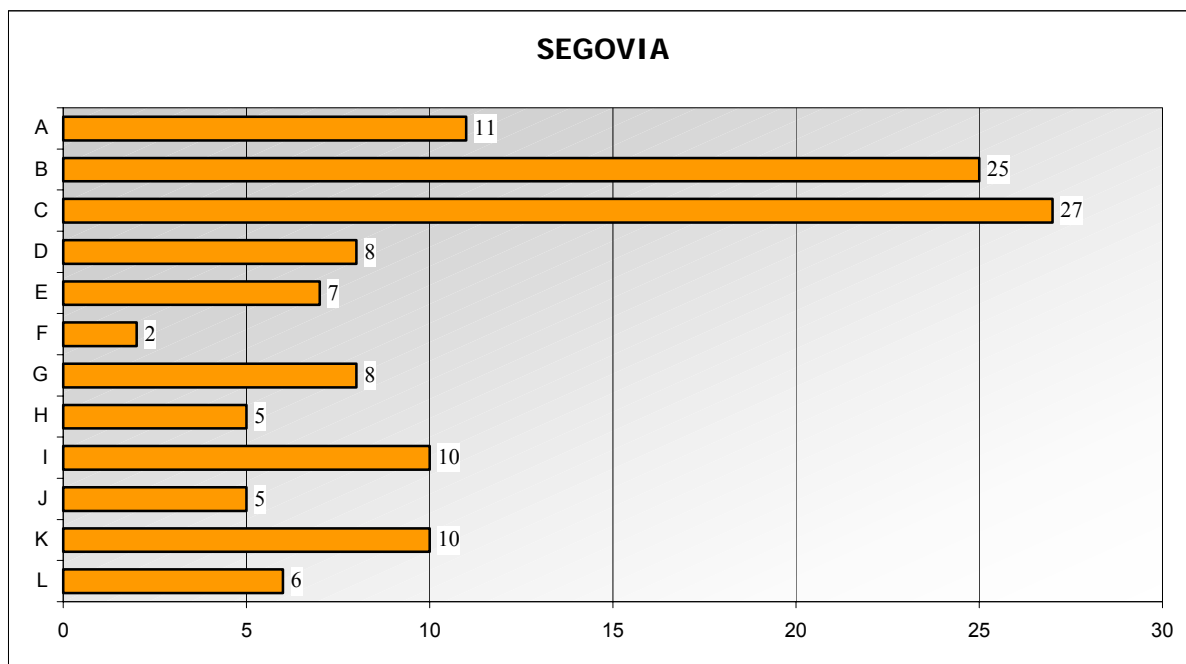
SALAMANCA

| | | |
|---|------------|-----|
| A. Función Pública | 27 | 12% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 51 | 22% |
| C. Fomento | 24 | 10% |
| D. Medio Ambiente | 12 | 5% |
| E. Educación | 1 | 0% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 6 | 3% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 14 | 6% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 6 | 3% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud..... | 20 | 9% |
| J. Sanidad y Consumo | 22 | 10% |
| K. Justicia e Interior | 16 | 7% |
| L. Hacienda..... | 21 | 9% |
| M. Departamento II | 9 | 4% |
| TOTAL | 229 | |



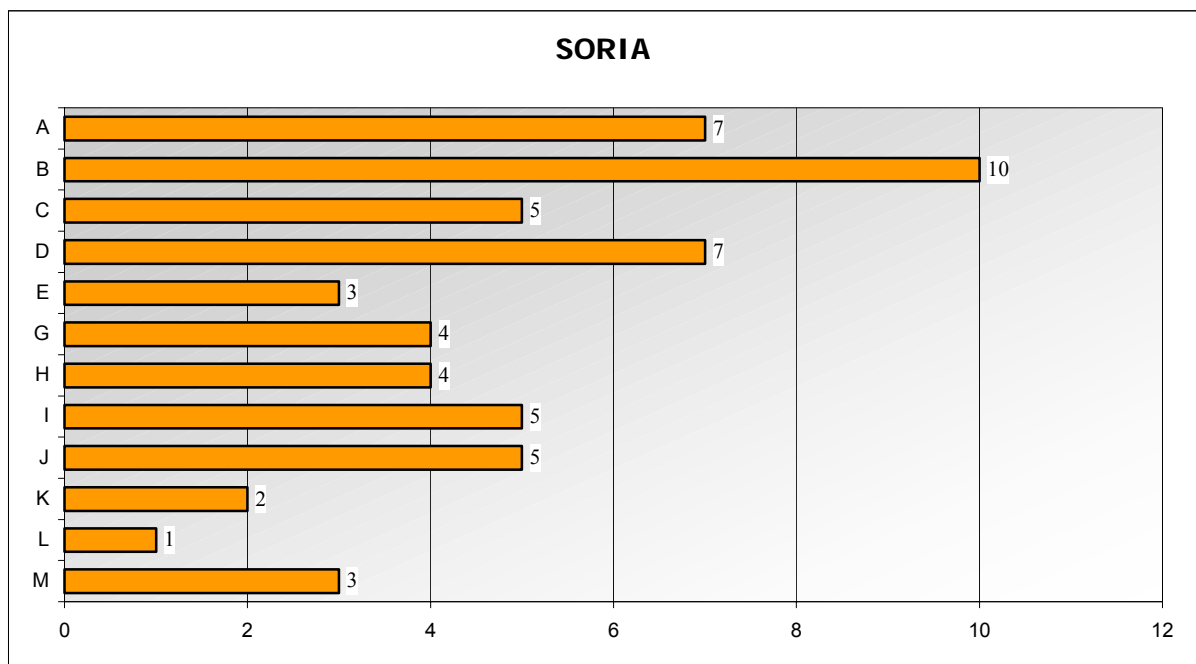
SEGOVIA

| | | |
|--|------------|-----|
| A. Función Pública | 11 | 9% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 25 | 20% |
| C. Fomento | 27 | 22% |
| D. Medio Ambiente | 8 | 6% |
| E. Educación | 7 | 6% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 2 | 2% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 8 | 6% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 5 | 4% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud | 10 | 8% |
| J. Sanidad y Consumo | 5 | 4% |
| K. Justicia e Interior | 10 | 8% |
| L. Hacienda..... | 6 | 5% |
| TOTAL | 124 | |



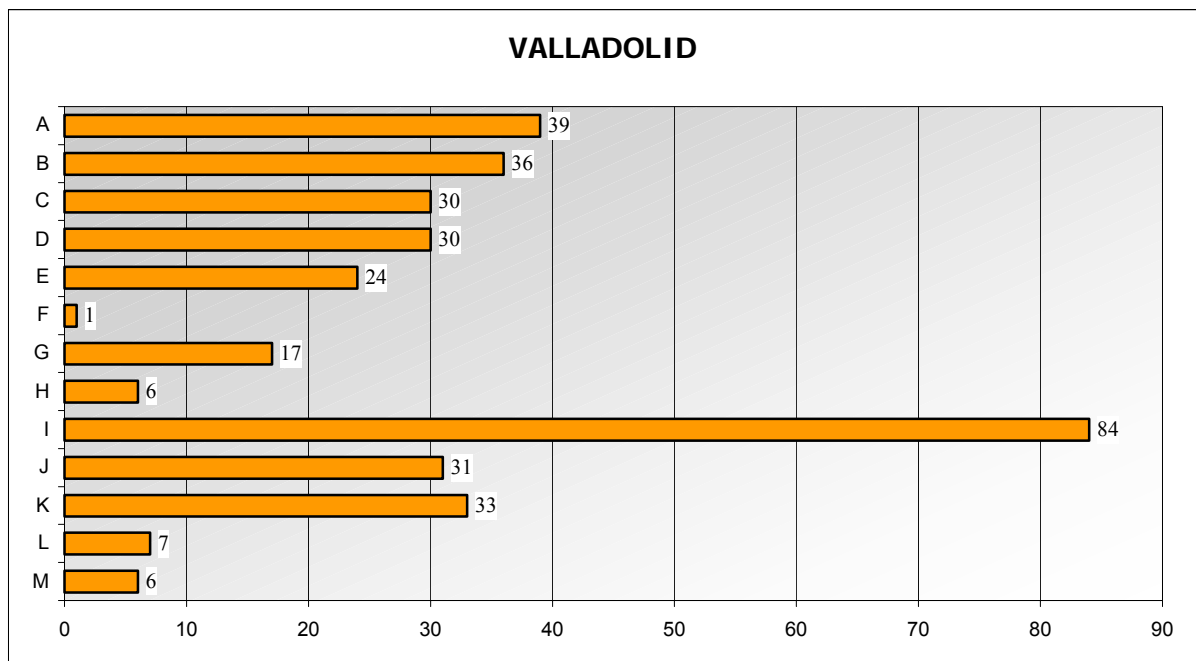
SORIA

| | | |
|---|-----------|-----|
| A. Función Pública | 7 | 13% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 10 | 18% |
| C. Fomento | 5 | 9% |
| D. Medio Ambiente | 7 | 13% |
| E. Educación | 3 | 5% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 4 | 7% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 4 | 7% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud..... | 5 | 9% |
| J. Sanidad y Consumo | 5 | 9% |
| K. Justicia e Interior | 2 | 4% |
| L. Hacienda..... | 1 | 2% |
| M. Departamento II | 3 | 5% |
| TOTAL | 56 | |



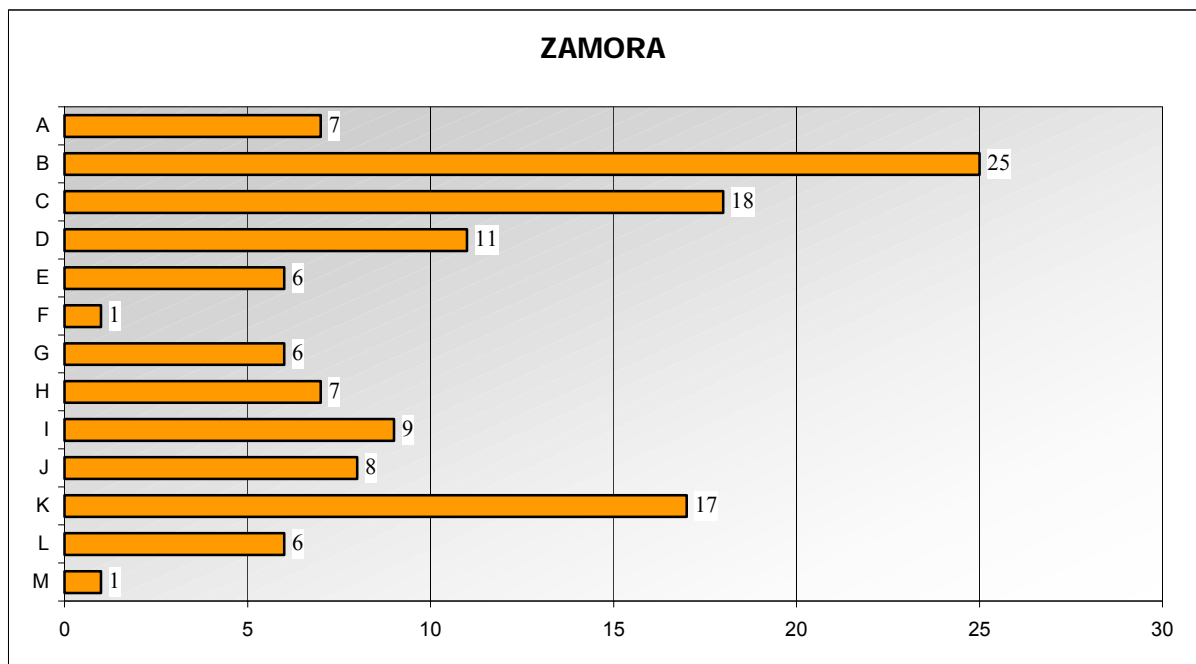
VALLADOLID

| | | |
|---|------------|-----|
| A. Función Pública | 39 | 11% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 36 | 10% |
| C. Fomento | 30 | 9% |
| D. Medio Ambiente | 30 | 9% |
| E. Educación | 24 | 7% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 1 | 0% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 17 | 5% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 6 | 2% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud..... | 84 | 24% |
| J. Sanidad y Consumo | 31 | 9% |
| K. Justicia e Interior | 33 | 10% |
| L. Hacienda..... | 7 | 2% |
| M. Departamento II | 6 | 2% |
| TOTAL | 344 | |



ZAMORA

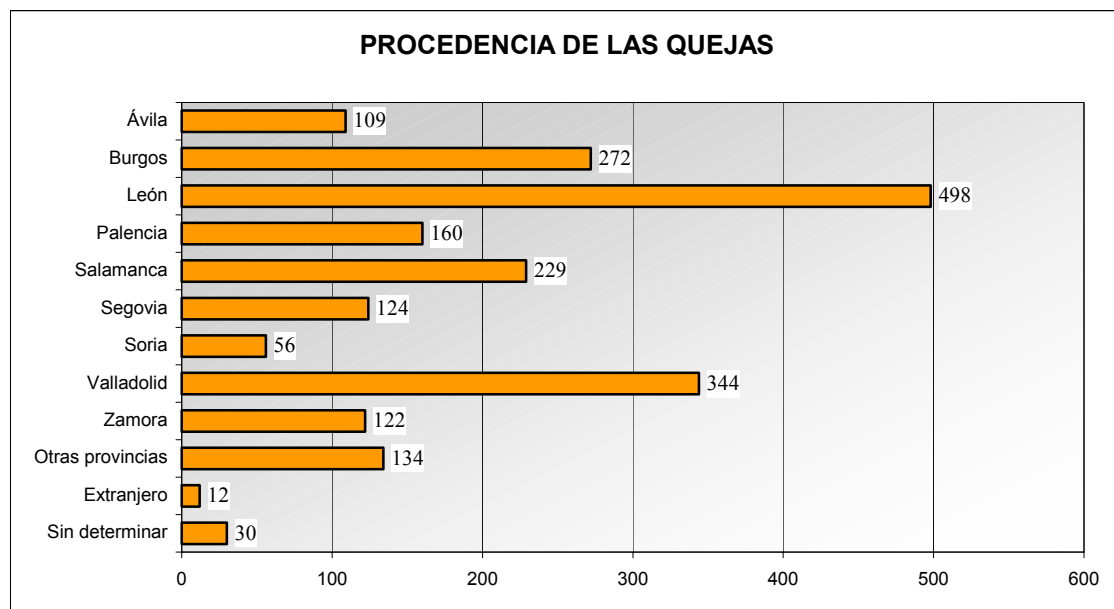
| | | |
|---|------------|-----|
| A. Función Pública | 7 | 6% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios | | |
| Munic. Tráfico..... | 25 | 20% |
| C. Fomento | 18 | 15% |
| D. Medio Ambiente | 11 | 9% |
| E. Educación | 6 | 5% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 1 | 1% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 6 | 5% |
| H. Agricultura y Ganadería..... | 7 | 6% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud..... | 9 | 7% |
| J. Sanidad y Consumo..... | 8 | 7% |
| K. Justicia e Interior | 17 | 14% |
| L. Hacienda..... | 6 | 5% |
| M. Departamento II | 1 | 1% |
| TOTAL | 122 | |



ESTADÍSTICA TERRITORIAL

PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS

| | | |
|-------------------------------|-------------|-----|
| Ávila | 109 | 5% |
| Burgos | 272 | 13% |
| León | 498 | 24% |
| Palencia | 160 | 8% |
| Salamanca | 229 | 11% |
| Segovia | 124 | 6% |
| Soria | 56 | 3% |
| Valladolid | 344 | 16% |
| Zamora | 122 | 6% |
| Otras provincias | 134 | 6% |
| Extranjero | 12 | 1% |
| Procedencia desconocida | 30 | 1% |
| TOTAL | 2090 | |



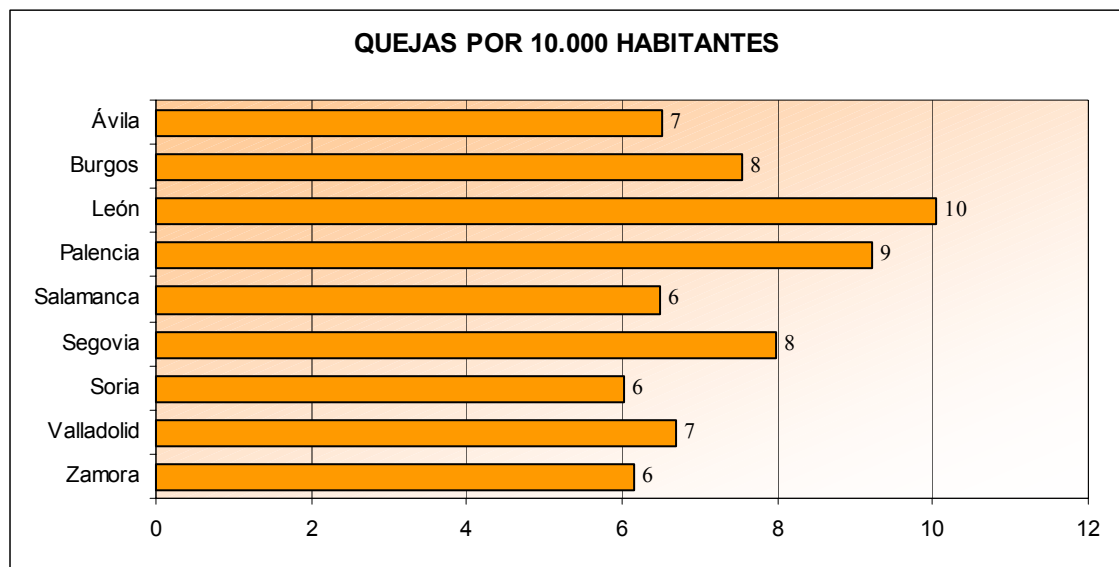
QUEJAS RECIBIDAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

| | |
|----------------------------------|------|
| Castilla y León | 1914 |
| Andalucía | 1 |
| Aragón | 4 |
| Asturias | 9 |
| Baleares | 1 |
| Cantabria | 2 |
| Castilla-La Mancha | 6 |
| Cataluña | 10 |
| Comunidad Foral de Navarra | 1 |
| Comunidad de Madrid | 76 |
| Comunidad de Murcia | 2 |
| Comunidad Valenciana | 3 |
| Galicia | 3 |
| La Rioja | 1 |
| País Vasco | 15 |

QUEJAS PROCEDENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

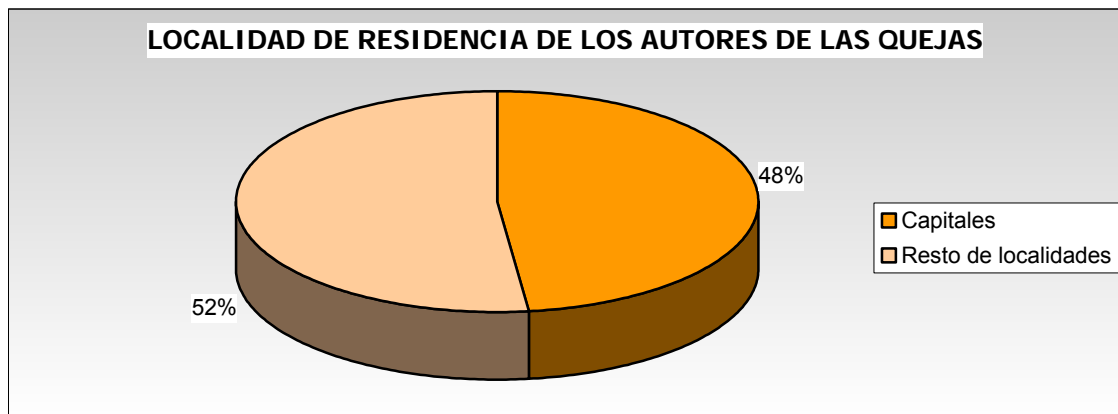
QUEJAS PROCEDENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA POR 10.000 HABITANTES

| | |
|------------------------------|----|
| Ávila | 7 |
| Burgos | 8 |
| León | 10 |
| Palencia | 9 |
| Salamanca | 6 |
| Segovia | 8 |
| Soria | 6 |
| Valladolid | 7 |
| Zamora | 6 |
| <i>Media Com. Aut.</i> | 7 |



DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN LA LOCALIDAD DE RESIDENCIA DEL AUTOR

| | | |
|------------------------------|-------------|-----|
| Capitales de provincia | 921 | 48% |
| Resto de localidades | 993 | 52% |
| <i>Total.....</i> | <i>1914</i> | |



NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE LOS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 2005

ÁVILA

| | |
|------------------------------|----|
| ÁVILA | 57 |
| ALAMEDILLA DEL BERROCAL..... | 1 |
| ARENAS DE SAN PEDRO..... | 6 |
| ARÉVALO..... | 3 |
| BLASCOELES | 1 |
| BURGOHONDO | 1 |
| CARDEÑOSA | 1 |
| CASAVIEJA..... | 1 |
| CEBREROS | 2 |
| CISLA | 1 |
| EL ARENAL..... | 1 |
| EL BARCO DE ÁVILA | 1 |
| EL TIEMBLO | 3 |
| FONTIVEROS | 1 |
| GALLEGOS..... | 1 |
| GUISANDO | 1 |
| LA ADRADA | 2 |
| LAS NAVAS DEL MARQUÉS | 1 |
| MENGAMUÑOZ..... | 1 |
| MINGORRÍA..... | 1 |
| NAVADIJOS | 1 |
| NAVALONGUILLA..... | 1 |
| NAVALUENGA | 1 |
| PAPATRIGO..... | 1 |
| PEDRO BERNARDO | 3 |
| PIEDRAHITA | 1 |
| POZANCO | 3 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| SAN JUAN DEL MOLINILLO | 2 |
| SANTA CRUZ DEL VALLE | 1 |
| SANTA MARÍA DEL ARROYO | 1 |
| SANTA MARÍA DEL CUBILLO | 1 |
| SOTILLO DE LA ADRADA | 1 |
| UMBRÍAS | 4 |
| VILLAREJO | 1 |
| TOTAL ÁVILA | 109 |

BURGOS

| | |
|--------------------------------|-----|
| BURGOS | 126 |
| ADRADA DE HAZA | 2 |
| AÑASTRO | 1 |
| ARANDA DE DUERO | 48 |
| ARAUZO DE SALCE | 1 |
| ARRIETA | 1 |
| AVELLANOSA DEL PÁRAMO | 1 |
| BEORADO | 1 |
| BRIVIESCA | 4 |
| CARDEÑADIJO | 3 |
| CASTRILLO DE LA VEGA | 1 |
| CASTRILLO DEL VAL | 2 |
| CAVIA | 1 |
| CELADILLA-SOTOBRIÑ | 1 |
| COGOLLOS | 2 |
| ESTEPAR | 1 |
| FUENTECÉN | 1 |
| HACINAS | 1 |
| IBEAS DE JUARROS | 1 |
| LA PUEBLA DE ARGANZÓN | 1 |
| LA VID | 1 |
| LAS MACHORRAS | 1 |
| LERMA | 2 |
| MEDINA DE POMAR | 6 |
| MELGAR DE FERNAMENTAL | 1 |
| MILAGROS | 1 |
| MIRANDA DE EBRO | 20 |
| PADILLA DE ABAJO | 2 |
| PALACIOS DE LA SIERRA | 2 |
| QUINTANADUEÑAS | 1 |
| QUINTANAPALLA | 1 |
| QUINTANAR DE LA SIERRA | 1 |
| QUINTANILLA VIVAR | 1 |
| RABÉ DE LAS CALZADAS | 1 |
| REVILLA DE PIENZA | 5 |
| ROS | 4 |
| SALAZAR | 1 |
| SAMIANO | 1 |
| SAN MAMÉS DE BURGOS | 1 |
| SANTA MARÍA-RIBARREDONDA | 1 |
| SARRACÍN | 1 |
| SOTRAGERO | 5 |
| TEMIÑO | 1 |
| TREVIÑO | 1 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| URREZ | 1 |
| VALDEANDE | 1 |
| VILLACIENZO | 1 |
| VILLAESCUSA DE ROA | 1 |
| VILLALBILLA DE VILLADIEGO | 1 |
| VILLANUEVA LA LASTRA | 1 |
| VILLAQUIRÁN DE LOS INFANTES | 1 |
| VILLASANA DE MENA | 1 |
| VILLAYERNO MORQUILLAS | 1 |
| TOTAL BURGOS | 272 |

LEÓN

| | |
|--------------------------------|-----|
| LEÓN | 214 |
| ALBARES DE LA RIBERA | 1 |
| ALIJA DE LA RIBERA | 1 |
| ALMANZA | 1 |
| ALMÁZCARA | 2 |
| ARMUNIA | 10 |
| ARNADO | 1 |
| ASTORGA | 6 |
| BÁRCENA DEL BIERZO | 1 |
| BEMBIBRE | 5 |
| BENAVIDES DE ÓRBIGO | 1 |
| BERCIANOS DEL PÁRAMO | 1 |
| BOÑAR | 1 |
| BOUZAS | 2 |
| CACABELOS | 1 |
| CAMPO DE PONFERRADA | 2 |
| CAMPONARAYA | 1 |
| CANALES-LA MAGDALENA | 1 |
| CARBAJAL DE LA LEGUA | 1 |
| CARRACEDO DEL MONASTERIO | 2 |
| CARUCEDO | 1 |
| CASTRILLO DEL CONDADO | 2 |
| CEA | 1 |
| CEMBRANOS | 1 |
| CHOZAS DE ABAJO | 1 |
| CISTIerna | 2 |
| COFIÑAL | 1 |
| COGORDEROS | 1 |
| COLUMBRIANOS | 2 |
| CORTIGUERA | 1 |
| CUBILLOS DEL SIL | 2 |
| DEHESAS | 1 |
| FABERO | 2 |
| FELECHAS | 1 |
| FLORES DEL SIL | 1 |
| FOLGOSO DE LA RIBERA | 2 |
| FONTORIA DE CEPEDA | 3 |
| FUENTES NUEVAS | 2 |
| GAVILANES | 1 |
| GOLPEJAR DE LA SOBARRIBA | 1 |
| GORDONCILLO | 1 |
| GRAJAL DE CAMPOS | 1 |

| | |
|--------------------------------|----|
| GRAJAL DE RIBERA..... | 1 |
| LA ERCINA | 4 |
| LA FABA..... | 7 |
| LA LOSILLA | 1 |
| LA MATA DE LA RIBA | 2 |
| LA POLA DE GORDÓN | 1 |
| LA ROBLA | 2 |
| LA VIRGEN DEL CAMINO | 6 |
| LAGUNAS DE SOMOZA | 1 |
| LLANOS DE ALBA..... | 1 |
| LLOMBERA | 1 |
| LOS BARRIOS DE LUNA | 1 |
| MAGAZ DE ABAJO | 2 |
| MAGAZ DE ARRIBA | 1 |
| MANSILLA DE LAS MULAS | 6 |
| MARAÑA | 1 |
| MARIALBA DE LA RIBERA | 1 |
| MARNE | 1 |
| MATUECA DE TORÍO | 1 |
| MEROY | 1 |
| MOLDES | 1 |
| MURIAS DE PEDREDO | 1 |
| NAVATEJERA..... | 10 |
| ORELLÁN | 1 |
| PALACIOS DEL SIL..... | 3 |
| PALANQUINOS | 1 |
| PARADELA DE MUCES | 1 |
| PEDRÚN DE TORÍO | 2 |
| POBLADURA DEL BERNESGA | 1 |
| PONFERRADA..... | 47 |
| PUEBLA DE LILLO | 1 |
| PUENTE ALMUHEY | 1 |
| QUILÓS | 3 |
| QUINTANA DE FUSEROS | 1 |
| QUINTANA DE RANEROS..... | 1 |
| REGUERAS DE ARRIBA..... | 1 |
| RELIEGOS | 1 |
| ROBLEDO DE TORÍO..... | 1 |
| ROBLES DE LA VALCUEVA | 1 |
| RUEDA DEL ALMIRANTE..... | 1 |
| SAELICES DEL PAYUELO | 1 |
| SAN ANDRÉS DE MONTEJOS | 1 |
| SAN ANDRÉS DEL RABANEDO..... | 17 |
| SAN ESTEBAN DE VALDUEZA..... | 1 |
| SAN JUAN DE LA MATA | 1 |
| SAN MARTÍN DEL CAMINO | 1 |
| SAN MIGUEL DE LAS DUENAS..... | 1 |
| SAN PEDRO DE VALDERADUEY | 1 |
| SAN ROMÁN DE BEMBIBRE..... | 1 |
| SAN ROMÁN DE LA VEGA | 1 |
| SANTA CRUZ DE MONTES | 1 |
| SANTA MARÍA DE LA ISLA | 1 |
| SANTA MARINA DEL REY..... | 1 |
| SANTA OLAJA DE LA RIBERA | 1 |
| SANTIAGO MILLAS | 1 |

| | |
|------------------------------------|------------|
| SANTIBÁÑEZ DE RUEDA..... | 1 |
| SARIEGOS..... | 1 |
| SOBRADO | 2 |
| TORAL DE MERAYO | 1 |
| TORRE DEL BIERZO | 2 |
| TRABADELO | 1 |
| TROBAJO DEL CAMINO | 14 |
| VAL DE SAN LORENZO | 1 |
| VALDEALCÓN | 1 |
| VALDELAFUENTE | 1 |
| VALDEPIÉLAGO | 1 |
| VALENCIA DE DON JUAN..... | 1 |
| VALLECILLO | 2 |
| VALPORQUERO DE RUEDA | 1 |
| VALVERDE DE LA VIRGEN | 1 |
| VALVERDE ENRIQUE | 1 |
| VEGA DE VALCARCE..... | 1 |
| VEGUELLINA DE ÓRBIGO | 1 |
| VELILLA DE LA TERCIA | 1 |
| VILLABALTER | 1 |
| VILLABLINO | 3 |
| VILLAMIZAR..... | 1 |
| VILLAMOL | 1 |
| VILLAMOR DE ÓRBIGO..... | 1 |
| VILLAMORATIEL DE LAS MATAS | 1 |
| VILLAMOROS DE MANSILLA | 1 |
| VILLOBISPO DE LAS REGUERAS..... | 2 |
| VILLAQUEJIDA | 1 |
| VILLARRODRIGO DE LAS REGUERAS..... | 1 |
| VILLAVERDE DE LA ABADÍA..... | 2 |
| VILLIBAÑE | 1 |
| VILLIGUER | 1 |
| VILLORIA DE ORBIGO | 1 |
| ZOTES DEL PÁRAMO | 1 |
| <i>TOTAL LEÓN.....</i> | <i>498</i> |

PALENCIA

| | |
|-----------------------------|----|
| PALENCIA | 80 |
| AGUILAR DE CAMPOO | 3 |
| ALAR DEL REY | 1 |
| ANTIGÜEDAD | 1 |
| AREÑOS..... | 1 |
| BARRUELO DE SANTULLÁN | 1 |
| BECERRIL DE CAMPOS | 4 |
| BELMONTE DE CAMPOS | 1 |
| BOADILLA DE RIOSECO | 1 |
| BRAÑOSERA..... | 4 |
| BUSTILLO DE LA VEGA..... | 1 |
| CARRIÓN DE LOS CONDES | 2 |
| CASTREJÓN DE LA PEÑA | 1 |
| CERVERA DE PISUERGA | 4 |
| CORDOVILLA DE AGUILAR | 1 |
| DUEÑAS..... | 1 |
| GRIJOTA..... | 2 |

| | |
|--------------------------------|------------|
| GUARDO | 10 |
| ITERO DE LA VEGA | 1 |
| LOMAS..... | 1 |
| MAGAZ DE PISUERGA | 2 |
| MOSLARES DE LA VEGA | 3 |
| MUDA | 1 |
| NESTAR | 1 |
| OLLEROS DE PAREDES RUBIAS..... | 1 |
| OLLEROS DE PISUERTA | 1 |
| OLMOS DE PISUERGA | 1 |
| PALACIOS DEL ALCOR..... | 1 |
| PAREDES DE NAVA | 2 |
| POZA DE LA VEGA | 2 |
| RIBEROS DE LA CUEZA | 4 |
| SALDAÑA | 3 |
| SAN CEBRIÁN DE MUDÁ..... | 3 |
| SANTA MARÍA DE REDONDO | 3 |
| TORQUEMADA..... | 1 |
| VALENOSO..... | 1 |
| VEGA DE BUR..... | 1 |
| VENTA DE BAÑOS..... | 2 |
| VILLADIEZMA..... | 1 |
| VILLAELES DE VALDAVIA | 1 |
| VILLALACO..... | 1 |
| VILLALOBÓN | 1 |
| VILLAMURIEL DE CERRATO | 1 |
| VILLARRAMIEL | 1 |
| <i>TOTAL PALENCIA.....</i> | <i>160</i> |

SALAMANCA

| | |
|-------------------------------------|-----|
| SALAMANCA..... | 109 |
| ALBA DE TORMES | 1 |
| ALBA DE YELTES | 1 |
| ALDEALENGUA | 1 |
| ARMENTEROS | 1 |
| BÉJAR..... | 17 |
| BERCIMUELLE | 7 |
| BUENAMADRE | 1 |
| CABRERIZOS..... | 1 |
| CALZADA DE VALDUNCIEL | 1 |
| CANTALPINO..... | 2 |
| CARBAJOSA DE LA SAGRADA..... | 1 |
| CASTILLEJO | 1 |
| CIUDAD-RODRIGO..... | 7 |
| CRISTÓBAL | 1 |
| CUATRO CALZADAS | 4 |
| EL CABACO | 1 |
| EL ENCINAR | 1 |
| ENCINASOLA DE LOS COMENDADORES..... | 1 |
| ESPINO DE LA ORBADA..... | 1 |
| FUENTEGUINALDO | 1 |
| GOMECELLO..... | 1 |
| GUIJUELO | 1 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| HERGUIJUELA DE CIUDAD RODRIGO | 1 |
| HERGUIJUELA DE LA SIERRA | 1 |
| HORCAJO DE MONTEMAYOR | 1 |
| LARRODRIGO | 3 |
| LEDESMA | 1 |
| LUMBRALES | 2 |
| MALPARTIDA DE PEÑAREY | 1 |
| MIRANDA DE AZÁN | 3 |
| MORILLE | 1 |
| PARADINAS DE SAN JUAN | 13 |
| PASTORES | 1 |
| PEÑARANDA DE BRACAMONTE | 4 |
| SALMORAL | 2 |
| SANTA MARTA DE TORMES | 9 |
| TAMAMES | 1 |
| TERRADILLOS | 2 |
| TORREJÓN DE ALBA | 1 |
| VEGA DE TIRADOS | 1 |
| VILLAFLORES | 5 |
| VILLAMAYOR | 10 |
| VILLAR DE SAMANIEGO | 1 |
| VILLARINO DE LOS AIRES | 1 |
| VITIGUDINO | 1 |
| TOTAL SALAMANCA | 229 |

SEGOVIA

| | |
|----------------------------|----|
| SEGOVIA | 55 |
| ALDEA REAL | 1 |
| BASARDILLA | 1 |
| BERNUY DE PORREROS | 1 |
| CAMPO DE CUÉLLAR | 1 |
| CARBONERO EL MAYOR | 2 |
| CARRASCAL | 1 |
| COBOS DE FUENTIDUEÑA | 3 |
| COCA | 2 |
| CUÉLLAR | 2 |
| DEHESA MAYOR | 1 |
| EL ESPINAR | 3 |
| ESPIRDO | 1 |
| FUENTERREBOLLO | 1 |
| GARCILLÁN | 3 |
| GRAJERA | 1 |
| HONTORIA | 1 |
| JUARROS DE VOLTOYA | 1 |
| LA HIGUERA | 1 |
| LA LASTRILLA | 5 |
| MARUGÁN | 3 |
| MONTEJO DE ARÉVALO | 1 |
| MOZONCILLO | 1 |
| NAVA DE LA ASUNCIÓN | 1 |
| NAVAS DE ORO | 5 |
| ORTIGOSA DE PESTAÑO | 2 |
| PALAZUELOS DE ERESMA | 4 |
| REMONDO | 1 |

| | |
|--------------------------------------|------------|
| SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA..... | 3 |
| SANCHONUÑO..... | 1 |
| SANTIUSTE DE PEDRAZA | 1 |
| SANTIUSTE DE SAN JUAN BAUTISTA | 1 |
| SEPÚLVEDA..... | 2 |
| TABANERA DEL MONTE..... | 1 |
| TRESCASAS..... | 1 |
| TURÉGANO | 2 |
| VALDEVACAS Y GUIJAR | 1 |
| VALSAÍN | 2 |
| VALVERDE DEL MAJANO | 1 |
| VILLACASTÍN | 2 |
| ZARZUELA DEL MONTE | 1 |
| <i>TOTAL SEGOVIA.....</i> | <i>124</i> |

SORIA

| | |
|-----------------------------|-----------|
| SORIA | 35 |
| ÁGREDA..... | 1 |
| ALMAZÁN..... | 1 |
| ARÉVALO DE LA SIERRA..... | 1 |
| CASTILRUIZ | 1 |
| DEZA | 1 |
| EL BURGO DE OSMA | 1 |
| FUENTESTRÚN | 5 |
| GOLMAYO | 1 |
| MATUTE DE ALMAZÁN | 1 |
| SALDUERO..... | 1 |
| SAN ESTEBAN DE GORMAZ | 1 |
| SAN FELICES..... | 1 |
| SANTERVÁS DE LA SIERRA..... | 1 |
| TARDELCUENDE | 1 |
| TRÉVAGO..... | 1 |
| VINUESA..... | 2 |
| <i>TOTAL SORIA.....</i> | <i>56</i> |

VALLADOLID

| | |
|-------------------------------|-----|
| VALLADOLID | 208 |
| ALDEA DE SAN MIGUEL..... | 1 |
| ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN..... | 1 |
| ARROYO DE LA ENCOMIENDA | 4 |
| BOCIGAS | 9 |
| BOECILLO | 5 |
| CASTROMONTE | 2 |
| CASTRONUÑO | 1 |
| CASTROVERDE DE CERRATO | 1 |
| CIGALES | 4 |
| CORCOS DEL VALLE..... | 1 |
| EL CAMPILLO | 1 |
| FUENSALDAÑA | 1 |
| LA CISTÉRNIGA..... | 4 |
| LAGUNA DE DUERO | 8 |
| MAYORGA | 1 |
| MEDINA DE RIOSECO | 3 |

| | |
|-------------------------------|------------|
| MEDINA DEL CAMPO..... | 13 |
| MOLPECERES | 2 |
| MONTEALEGRE DE CAMPOS | 2 |
| MORAL DE LA REINA | 1 |
| NAVA DEL REY | 2 |
| OLMEDO | 1 |
| PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN | 2 |
| PEÑAFIEL..... | 2 |
| PORTILLO | 1 |
| SAELICES DE MAYORGA..... | 1 |
| SAN PEDRO DE LATARCE | 1 |
| SAN ROMÁN DE HORNIJA | 3 |
| SIMANCAS | 16 |
| TORDEHUMOS..... | 1 |
| TORDESILLAS | 20 |
| TORRELOBATÓN | 1 |
| TRASPINEDO..... | 1 |
| TRIGUEROS DEL VALLE..... | 1 |
| TUDELA DE DUERO..... | 10 |
| VALDUNQUILLO..... | 1 |
| VIANA DE CEGA..... | 1 |
| VILLAGARCÍA DE CAMPOS..... | 1 |
| VILLALBA DE LOS ALCORES..... | 1 |
| VILLALÓN DE CAMPOS..... | 3 |
| VILLAVAQUERÍN..... | 1 |
| <i>TOTAL VALLADOLID</i> | <i>344</i> |

ZAMORA

| | |
|---------------------------------|----|
| ZAMORA | 37 |
| BENAVENTE | 14 |
| BOYA..... | 1 |
| BRETÓ..... | 1 |
| CARBAJALES DE ALBA | 1 |
| CASTROMIL | 1 |
| CORRALES | 1 |
| EL CUBO DE TIERRA DEL VINO..... | 1 |
| EL PEGO | 1 |
| FERMOSELLE..... | 2 |
| FERRERAS DE ABAJO | 1 |
| FRADELLOS..... | 1 |
| FRESNO DE SAYAGO | 2 |
| FUENTELAPEÑA..... | 1 |
| FUENTESAÚCO | 1 |
| FUENTESPREADAS..... | 2 |
| JUSTEL | 1 |
| LA BÓVEDA DE TORO | 1 |
| MOMBUEY..... | 2 |
| MONFARRACINOS..... | 1 |
| MORALES DE TORO | 1 |
| MORALES DEL VINO | 3 |
| MUELAS DEL PAN | 1 |
| OLLEROS DE TERA | 1 |
| PEDRALBA DE LA PRADERÍA..... | 1 |
| PERERUELA..... | 1 |

| | |
|-------------------------------------|------------|
| PUEBLA DE SANABRIA | 1 |
| QUINTANILLA DE URZ | 1 |
| RICOBAYO | 4 |
| SAGALLOS..... | 1 |
| SAN PEDRO DE ZAMUDIA..... | 1 |
| SANTA CLARA DE AVEDILLO..... | 1 |
| SANTA COLOMBA DE LAS CARABIAS | 1 |
| SANTIBÁÑEZ DE TERA | 1 |
| SANTIBÁÑEZ DE VIDRIALES | 1 |
| TAPIOLES | 8 |
| TARDOBISPO | 1 |
| TORO | 3 |
| TORRES DEL CARRIZAL..... | 1 |
| VALDESCORRIEL | 1 |
| VILLALPANDO | 9 |
| VILLAMOR DE CADOZOS | 1 |
| VILLARALBO..... | 5 |
| <i>TOTAL ZAMORA</i> | <i>122</i> |

A CORUÑA

| | |
|----------------|---|
| A CORUÑA | 1 |
|----------------|---|

ÁLAVA

| | |
|---------------|---|
| VITORIA | 7 |
|---------------|---|

ASTURIAS

| | |
|-----------------------------|----------|
| OVEDO | 7 |
| CARIDAD | 1 |
| GIJÓN..... | 1 |
| <i>TOTAL ASTURIAS</i> | <i>9</i> |

BARCELONA

| | |
|-------------------------------|----------|
| BARCELONA | 5 |
| CERDANYOLA DEL VALLÉS | 1 |
| HOSPITALET DE LLOBREGAT | 2 |
| <i>TOTAL BARCELONA</i> | <i>8</i> |

CANTABRIA

| | |
|------------------------------|----------|
| SANTANDER..... | 1 |
| TORRELAVEGA | 1 |
| <i>TOTAL CANTABRIA</i> | <i>2</i> |

CASTELLÓN

| | |
|------------|---|
| ONDA | 1 |
|------------|---|

CIUDAD REAL

| | |
|------------------|---|
| CIUDAD REAL..... | 1 |
|------------------|---|

| | |
|--------------------------------|----------|
| MALAGÓN | 1 |
| <i>TOTAL CIUDAD REAL</i> | <i>2</i> |

GUADALAJARA

| | |
|-------------------|---|
| GUADALAJARA | 1 |
|-------------------|---|

GUIPÚZCOA

| | |
|-----------------------------|----------|
| ARRASATE | 1 |
| IRÚN | 1 |
| URNIETA..... | 1 |
| <i>TOTAL GUIPÚZCOA.....</i> | <i>3</i> |

ISLAS BALEARES

| | |
|-------------------------|---|
| PALMA DE MALLORCA | 1 |
|-------------------------|---|

LA RIOJA

| | |
|---------------|---|
| LOGROÑO | 1 |
|---------------|---|

LUGO

| | |
|------------------------|---|
| MONFORTE DE LEMOS..... | 1 |
|------------------------|---|

MADRID

| | |
|----------------------------------|-----------|
| MADRID..... | 57 |
| ALCALÁ DE HENARES..... | 1 |
| ALCOBENDAS | 1 |
| ALCORCÓN | 1 |
| BOADILLA DEL MONTE..... | 1 |
| MAJADAHONDA..... | 2 |
| MÓSTOLES..... | 7 |
| MÓTOLES | 1 |
| POZUELO DE ALARCÓN | 1 |
| RIVAS-VACIAMADRID | 1 |
| SAN LORENZO DE EL ESCORIAL | 1 |
| TRES CANTOS | 1 |
| ZARZAQUEMADA-LEGANÉS..... | 1 |
| <i>TOTAL MADRID.....</i> | <i>76</i> |

MURCIA

| | |
|---------------------------|----------|
| LA ÑORA..... | 1 |
| LOS ALCAZARES | 1 |
| <i>TOTAL MURCIA</i> | <i>2</i> |

NAVARRA

| | |
|----------------|---|
| BARAÑAIN | 1 |
|----------------|---|

OURENSE

| | |
|--------------|---|
| OURENSE..... | 1 |
|--------------|---|

SEVILLA

SEVILLA..... 1

TARRAGONA

ALBINYANA..... 2

TOLEDO

BUENAVENTURA..... 1

OLIAS DEL REY 1

TOLEDO..... 1

TOTAL TOLEDO..... 3

VALENCIA

VALENCIA 2

VIZCAYA

BILBAO..... 3

PORTUGALETE 1

SESTAO 1

TOTAL VIZCAYA 5

ZARAGOZA

ZARAGOZA..... 4

ALEMANIA

KASSEL..... 1

PULLACH 1

TOTAL ALEMANIA..... 2

ARGENTINA

BUENOS AIRES..... 1

CUBA

BAYAMO-GRANMA 2

CERRO..... 1

CIUDAD HABANA..... 1

FLORIDA PROV. CAMAGÜEY 1

VÍTARA-HABANA 1

TOTAL CUBA..... 6

FRANCIA

PARÍS..... 2

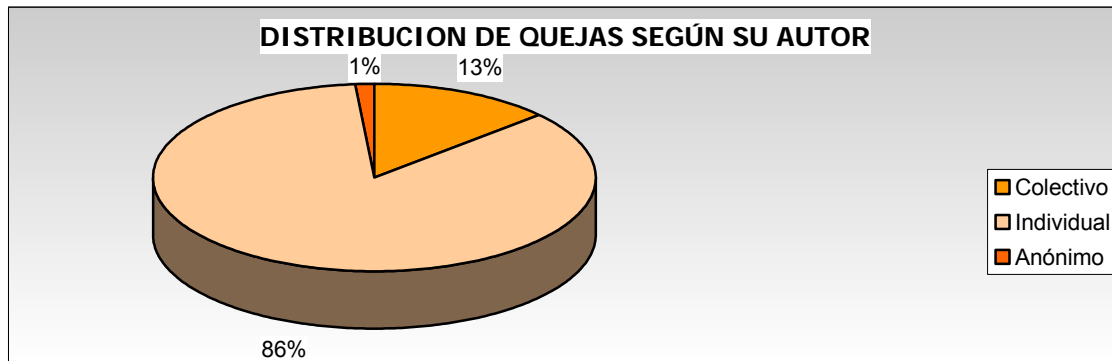
ESTADOS UNIDOS

MIAMI (FLORIDA) 1

ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA

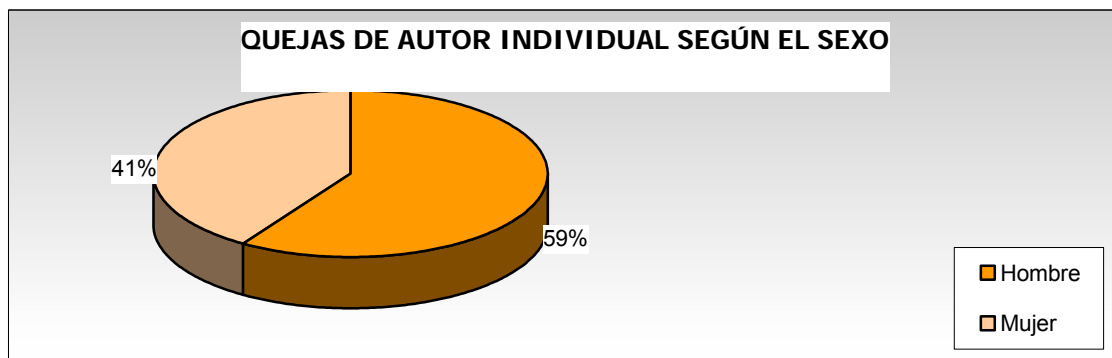
DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN SU AUTOR

| | | |
|------------------------|-------------|-----|
| Autor colectivo | 279 | 13% |
| Autor individual | 1781 | 85% |
| Autor anónimo..... | 30 | 1% |
| <i>Total.....</i> | <i>2090</i> | |



DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS DE AUTOR INDIVIDUAL SEGÚN EL SEXO

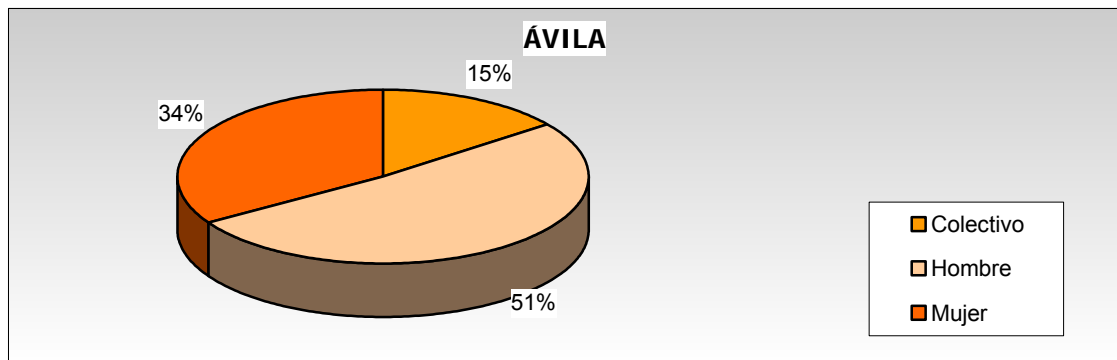
| | | |
|-------------------|-------------|-----|
| Hombre | 1054 | 59% |
| Mujer..... | 727 | 41% |
| <i>Total.....</i> | <i>1781</i> | |



DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS EN CADA PROVINCIA SEGÚN EL AUTOR

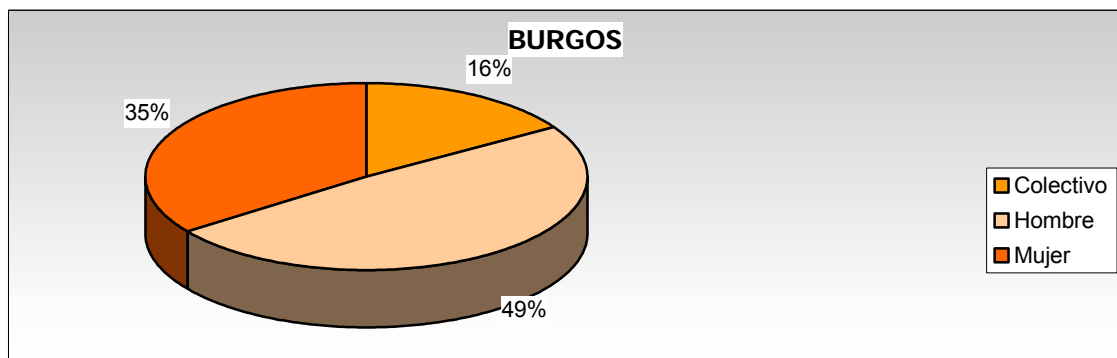
ÁVILA

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 16 | 15% |
| Hombre | 56 | 51% |
| Mujer | 37 | 34% |
| <i>Total.....</i> | <i>109</i> | |



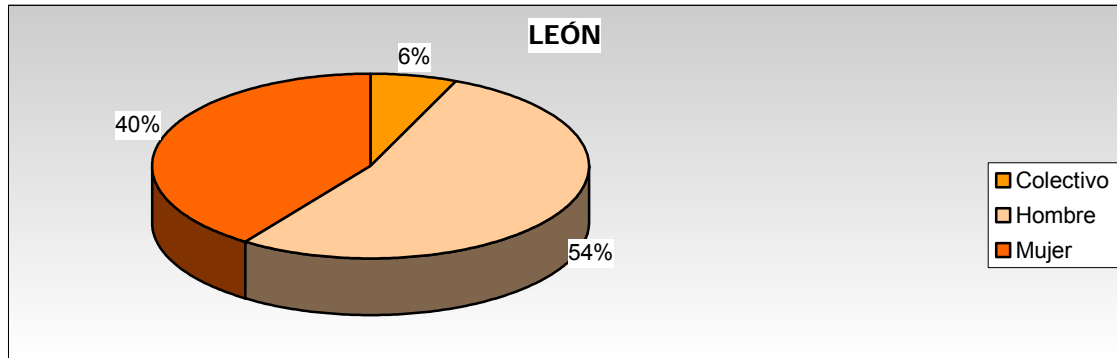
BURGOS

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 44 | 16% |
| Hombre | 133 | 49% |
| Mujer | 95 | 35% |
| <i>Total.....</i> | <i>272</i> | |



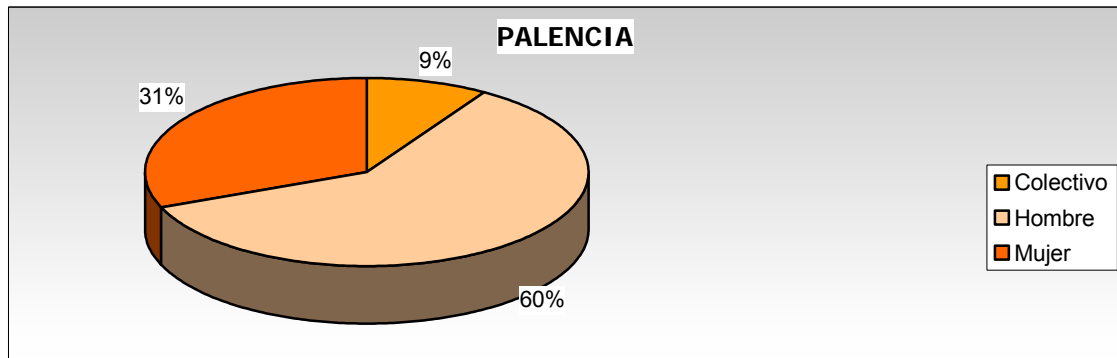
LEÓN

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 32 | 6% |
| Hombre | 266 | 53% |
| Mujer | 200 | 40% |
| <i>Total.....</i> | <i>498</i> | |



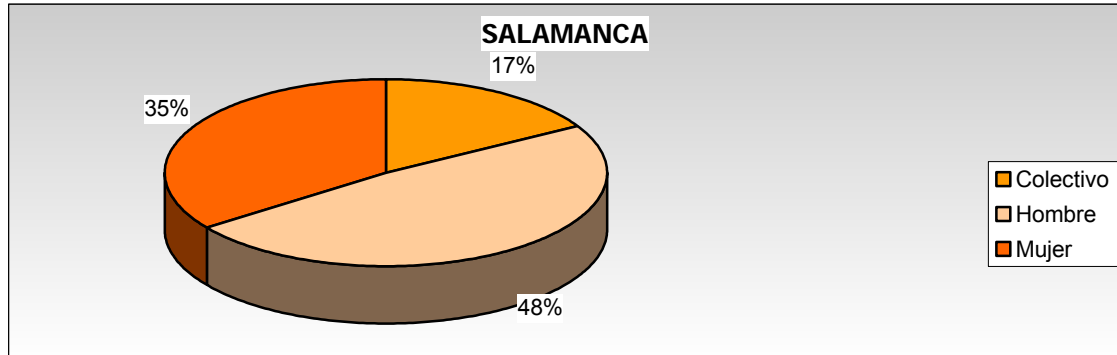
PALENCIA

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 14 | 9% |
| Hombre | 96 | 60% |
| Mujer | 50 | 31% |
| <i>Total.....</i> | <i>160</i> | |



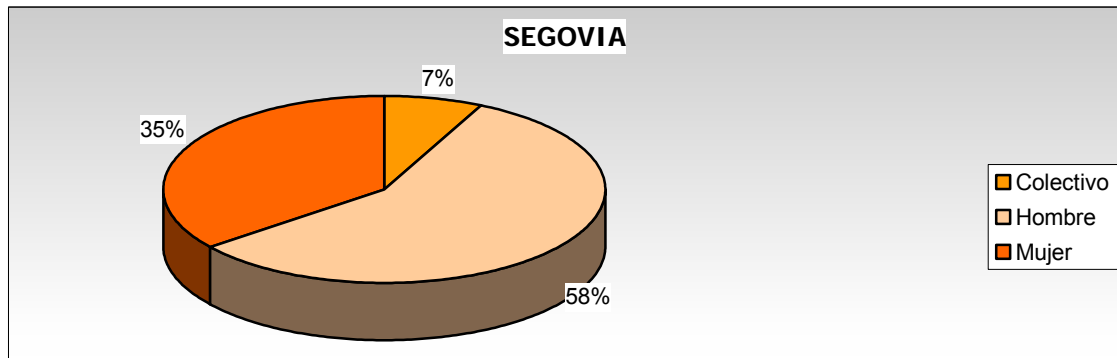
SALAMANCA

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 38 | 17% |
| Hombre | 111 | 48% |
| Mujer | 80 | 35% |
| <i>Total.....</i> | <i>229</i> | |



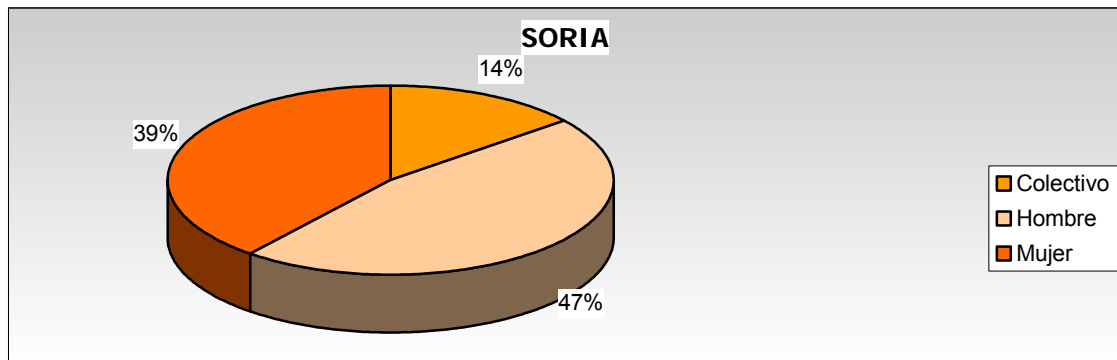
SEGOVIA

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 9 | 7% |
| Hombre | 71 | 57% |
| Mujer | 44 | 35% |
| <i>Total.....</i> | <i>124</i> | |



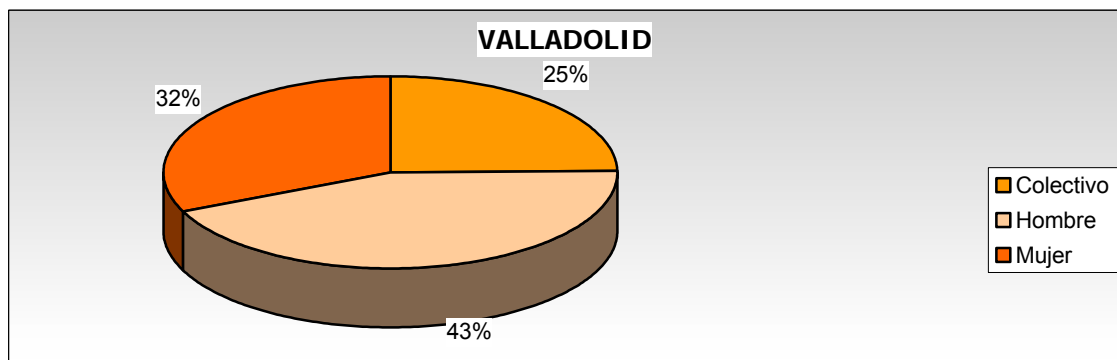
SORIA

| | | |
|-------------------|-----------|-----|
| Colectivo | 8 | 14% |
| Hombre | 26 | 46% |
| Mujer | 22 | 39% |
| <i>Total.....</i> | <i>56</i> | |



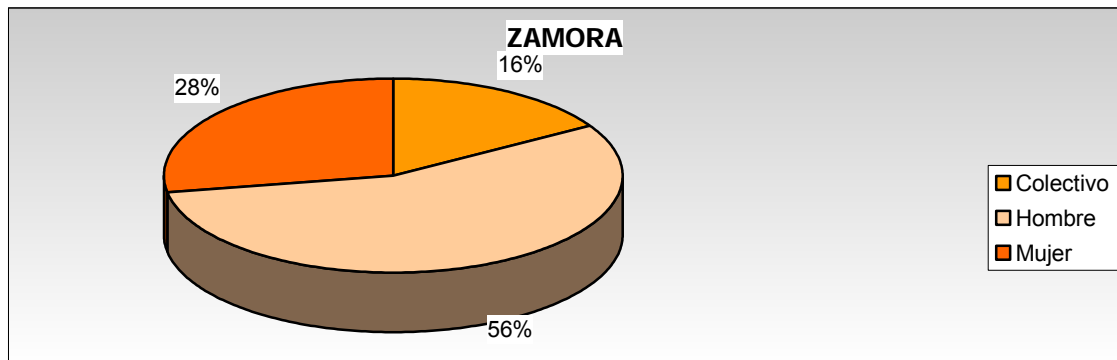
VALLADOLID

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 85 | 25% |
| Hombre | 150 | 44% |
| Mujer | 109 | 32% |
| <i>Total.....</i> | <i>344</i> | |



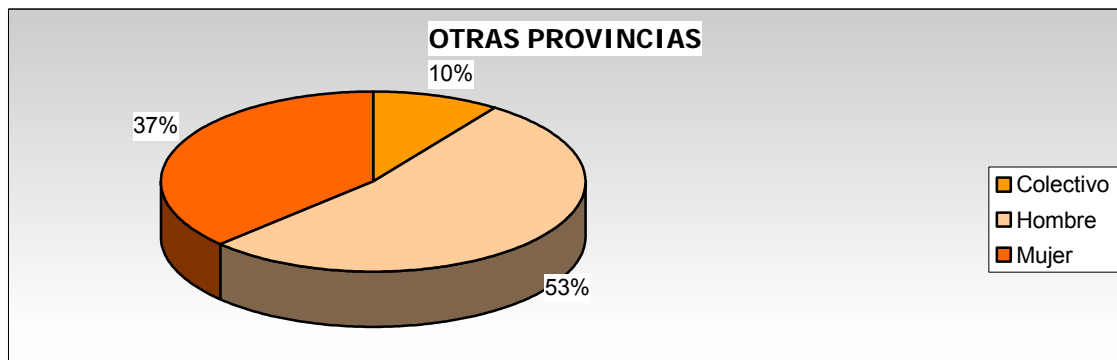
ZAMORA

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 20 | 16% |
| Hombre | 68 | 56% |
| Mujer | 34 | 28% |
| <i>Total.....</i> | <i>122</i> | |



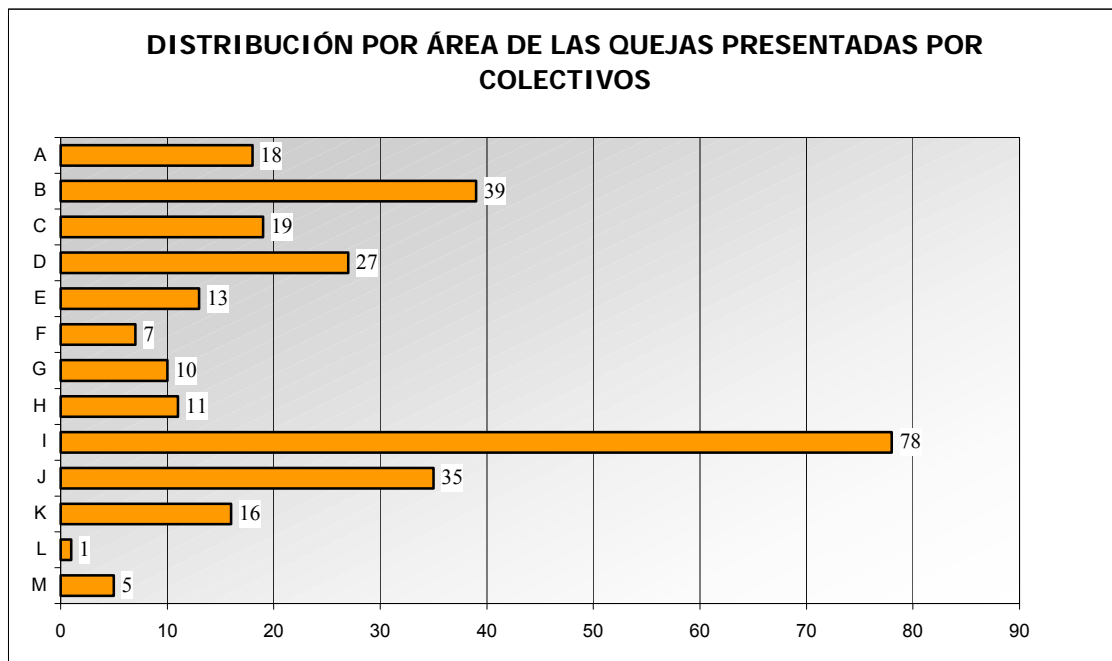
OTRAS PROVINCIAS

| | | |
|-------------------|------------|-----|
| Colectivo | 13 | 10% |
| Hombre | 71 | 53% |
| Mujer | 50 | 37% |
| <i>Total.....</i> | <i>134</i> | |



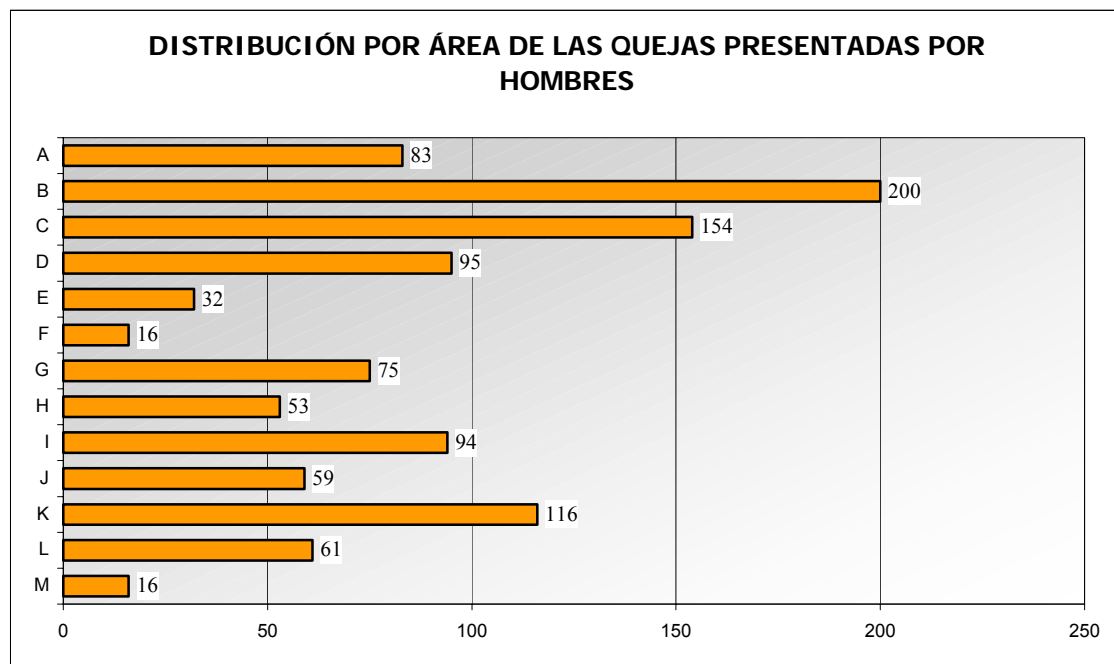
DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

| | | |
|---|------------|-----|
| A. Función Pública | 18 | 6% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. | | |
| Tráfico | 39 | 14% |
| C. Fomento | 19 | 7% |
| D. Medio Ambiente | 27 | 10% |
| E. Educación | 13 | 5% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 7 | 3% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 10 | 4% |
| H. Agricultura y Ganadería | 11 | 4% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud | 78 | 28% |
| J. Sanidad y Consumo | 35 | 13% |
| K. Justicia e Interior | 16 | 6% |
| L. Hacienda | 1 | 0% |
| M. Departamento II | 5 | 2% |
| <i>Total</i> | <i>279</i> | |



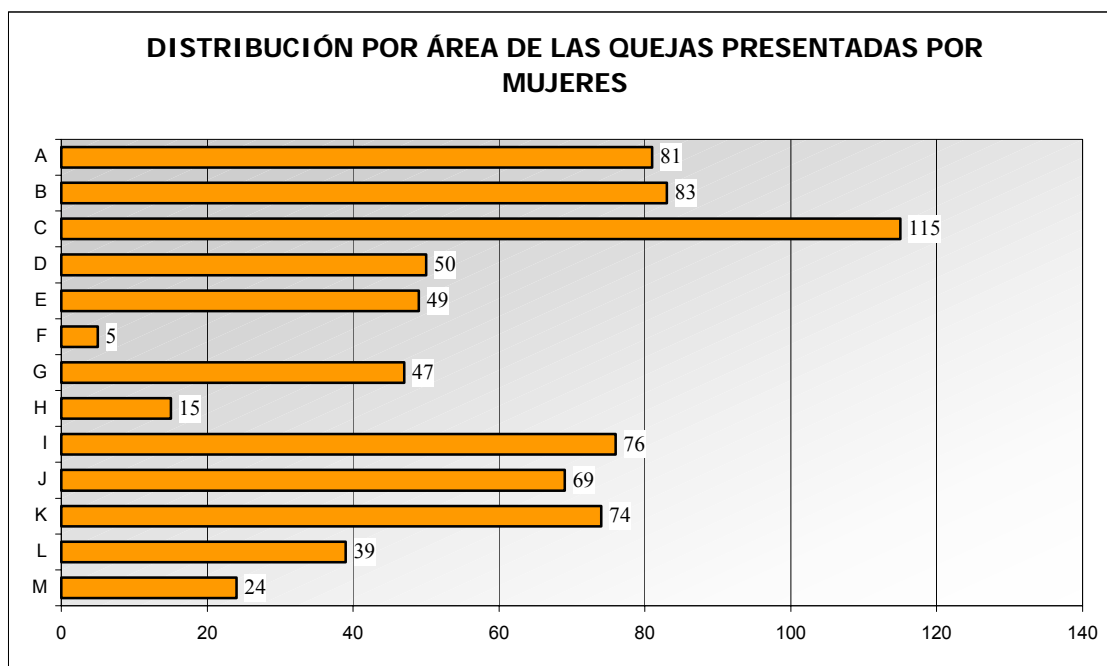
DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

| | | |
|---|-------------|-----|
| A. Función Pública | 83 | 8% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico | 200 | 19% |
| C. Fomento | 154 | 15% |
| D. Medio Ambiente | 95 | 9% |
| E. Educación | 32 | 3% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 16 | 2% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 75 | 7% |
| H. Agricultura y Ganadería | 53 | 5% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud | 94 | 9% |
| J. Sanidad y Consumo | 59 | 6% |
| K. Justicia e Interior | 116 | 11% |
| L. Hacienda | 61 | 6% |
| M. Departamento II | 16 | 2% |
| <i>Total.....</i> | <i>1054</i> | |



DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

| | | |
|---|------------|-----|
| A. Función Pública | 81 | 11% |
| B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico | 83 | 11% |
| C. Fomento | 115 | 16% |
| D. Medio Ambiente | 50 | 7% |
| E. Educación | 49 | 7% |
| F. Cultura, Turismo y Deportes | 5 | 1% |
| G. Industria, Comercio y Empleo | 47 | 6% |
| H. Agricultura y Ganadería | 15 | 2% |
| I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud | 76 | 10% |
| J. Sanidad y Consumo | 69 | 9% |
| K. Justicia e Interior | 74 | 10% |
| L. Hacienda | 39 | 5% |
| M. Departamento II | 24 | 3% |
| <i>Total.....</i> | <i>727</i> | |



**ESTADÍSTICAS DE TRAMITACIÓN DE
LAS QUEJAS DE 2005**

(Datos a 31 de diciembre de 2005)

TOTAL DE QUEJAS TRAMITADAS DURANTE 2005

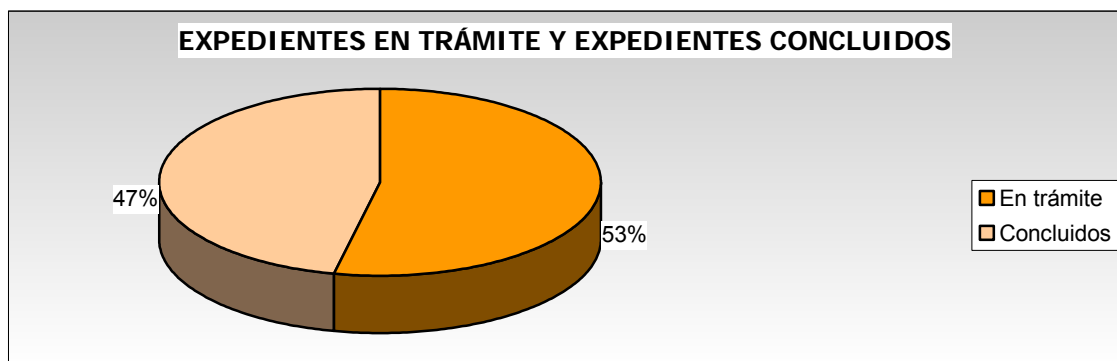
Durante 2005, se ha continuado con la tramitación de 1302 quejas procedentes de años anteriores y se han tramitado total o parcialmente 2090 quejas recibidas en 2005.

A fecha 31 de diciembre continuaba la tramitación de 369 expedientes de los años 2001 a 2004 y la de 1113 expedientes de 2005, lo que supone que continuaban abiertas 1482 quejas de un total de 3392.

Los datos de tramitación que ofrecemos a continuación corresponden exclusivamente a las quejas de 2005.

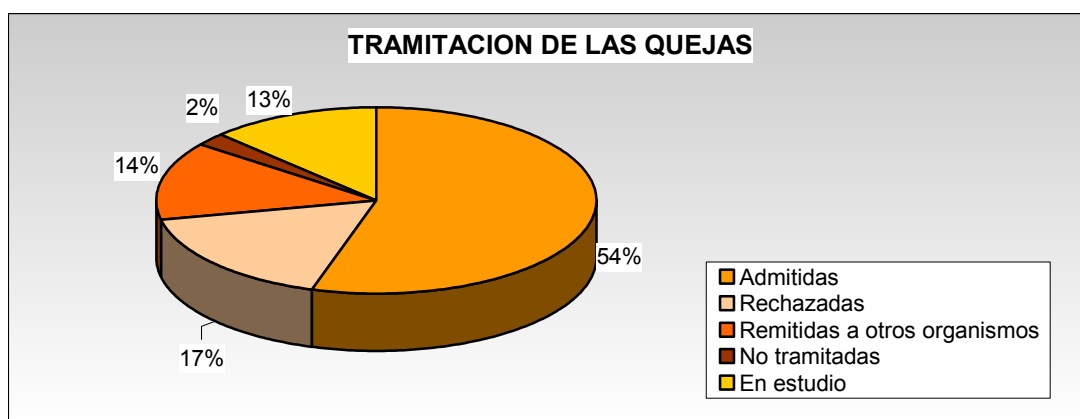
SITUACIÓN DE LAS QUEJAS DE 2005

| | | |
|--------------------------------|-------------|-----|
| En tramitación | 1113 | 53% |
| Concluidos | 977 | 47% |
| <i>TOTAL QUEJAS 2005</i> | <i>2090</i> | |



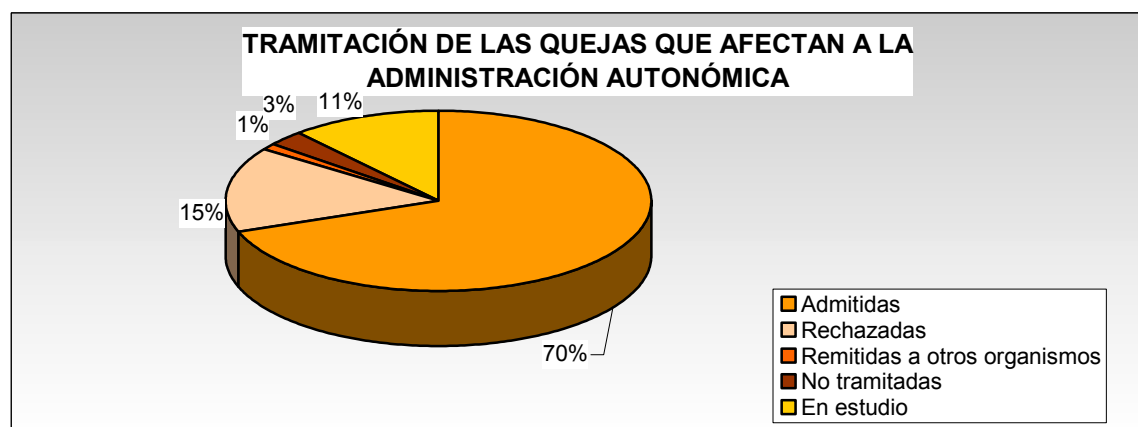
TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS DE 2005

| | |
|------------------------------------|-------------|
| Admitidas | 1142 |
| Rechazadas | 357 |
| Remitidas a otros organismos | 283 |
| Cerradas sin tramitación | 46 |
| En estudio | 262 |
| Total | 2090 |



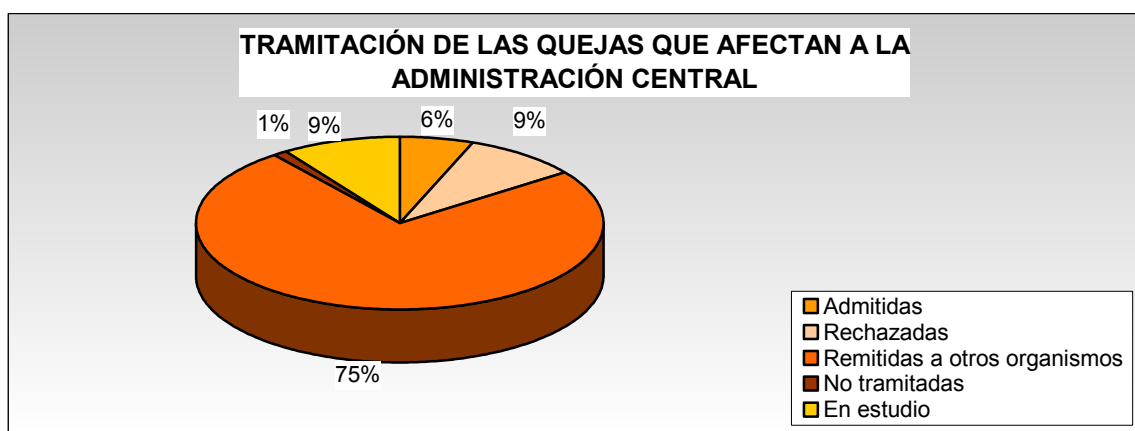
TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

| | |
|------------------------------------|------------|
| Admitidas | 560 |
| Rechazadas | 125 |
| Remitidas a otros organismos | 8 |
| Cerradas sin tramitación | 23 |
| En estudio | 92 |
| Total | 808 |



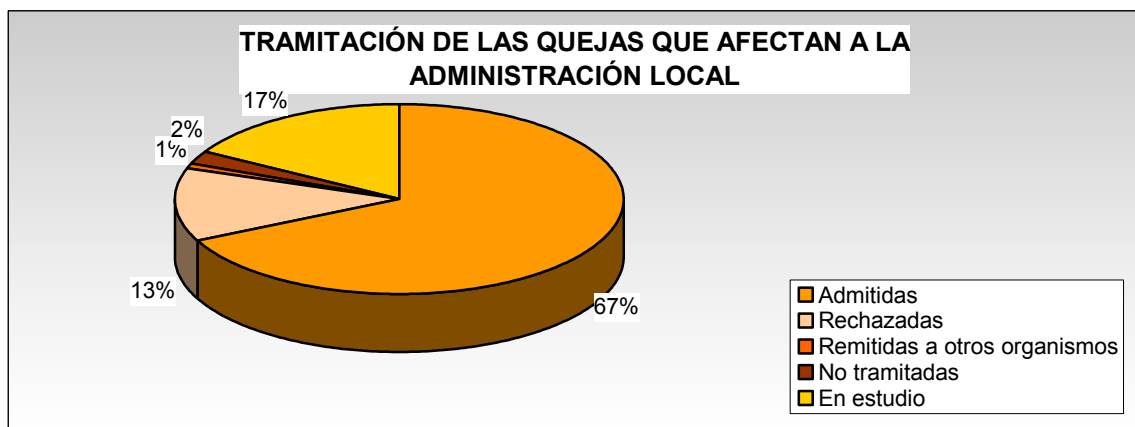
TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

| | |
|-----------------------------------|------------|
| Admitidas..... | 15 |
| Rechazadas..... | 23 |
| Remitidas a otros organismos..... | 189 |
| Cerradas sin tramitación..... | 3 |
| En estudio..... | 24 |
| <i>Total.....</i> | <i>254</i> |



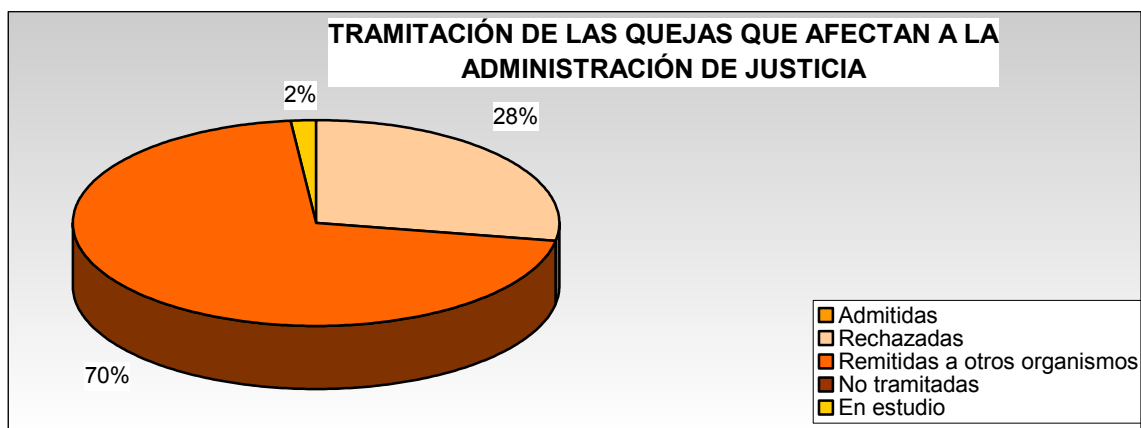
TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

| | |
|-----------------------------------|------------|
| Admitidas..... | 567 |
| Rechazadas..... | 106 |
| Remitidas a otros organismos..... | 7 |
| Cerradas sin tramitación..... | 19 |
| En estudio..... | 139 |
| <i>Total.....</i> | <i>838</i> |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

| | |
|------------------------------------|-----|
| Rechazadas..... | 31 |
| Remitidas a otros organismos | 79 |
| En estudio..... | 2 |
| Total..... | 112 |

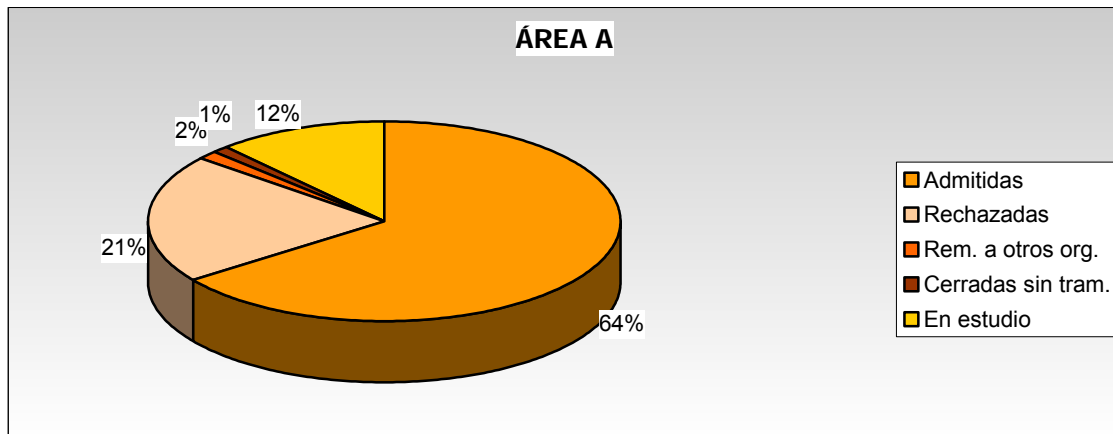


TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS POR ÁREA

TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

ÁREA A. Función pública

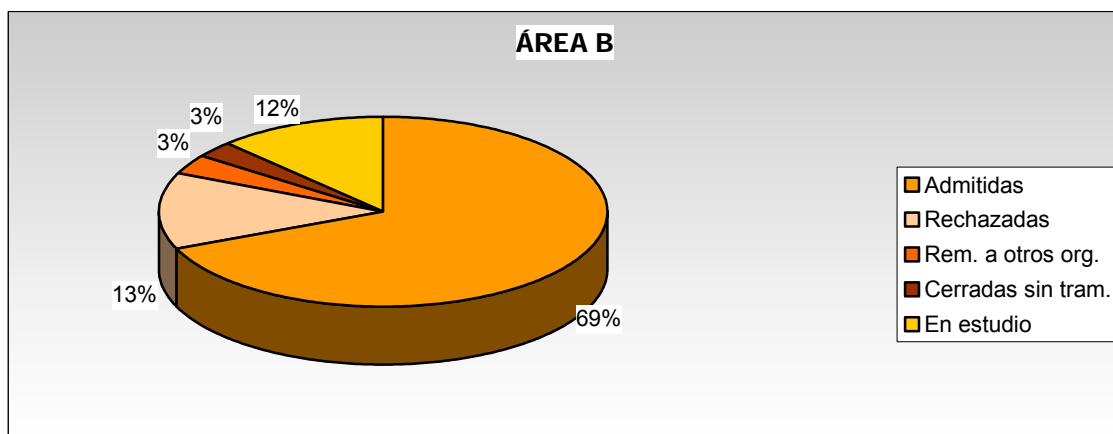
| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 123 | 65% |
| Rechazadas..... | 39 | 21% |
| Remitidas a otros organismos..... | 3 | 2% |
| Cerradas sin tramitación..... | 2 | 1% |
| En estudio..... | 22 | 12% |
| Total..... | 189 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

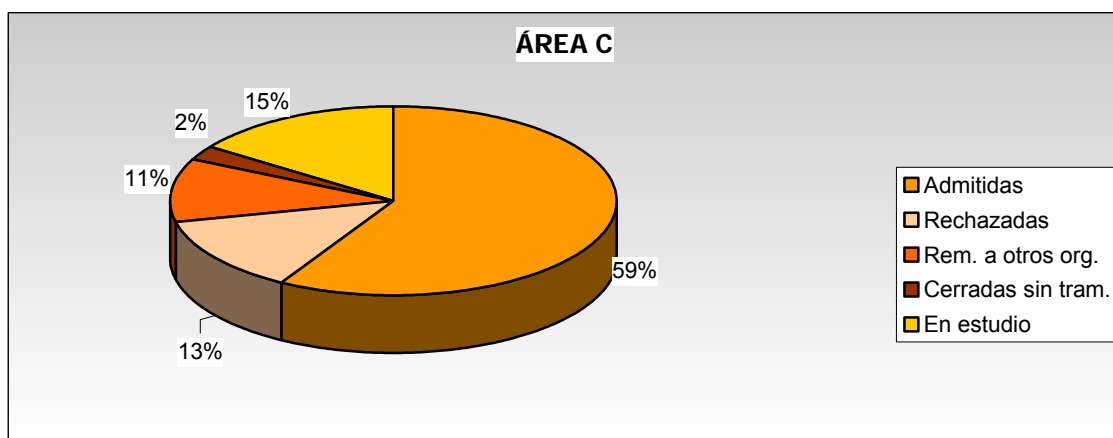
ÁREA B. Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico

| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 223 | 69% |
| Rechazadas..... | 42 | 13% |
| Remitidas a otros organismos..... | 11 | 3% |
| Cerradas sin tramitación..... | 9 | 3% |
| En estudio..... | 40 | 12% |
| Total..... | 325 | |



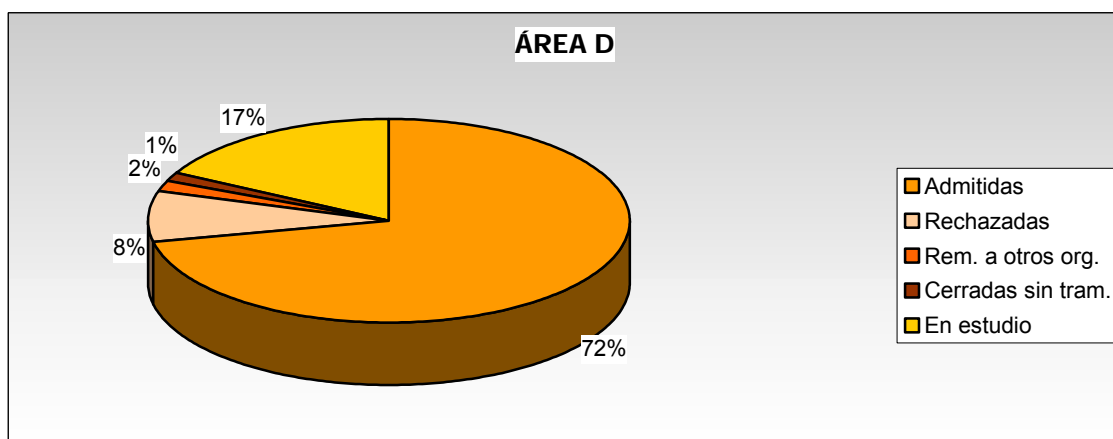
TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS
ÁREA C. Fomento

| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 171 | 58% |
| Rechazadas..... | 38 | 13% |
| Remitidas a otros organismos..... | 32 | 11% |
| Cerradas sin tramitación..... | 7 | 2% |
| En estudio..... | 45 | 15% |
| Total..... | 293 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS
ÁREA D. Medio Ambiente

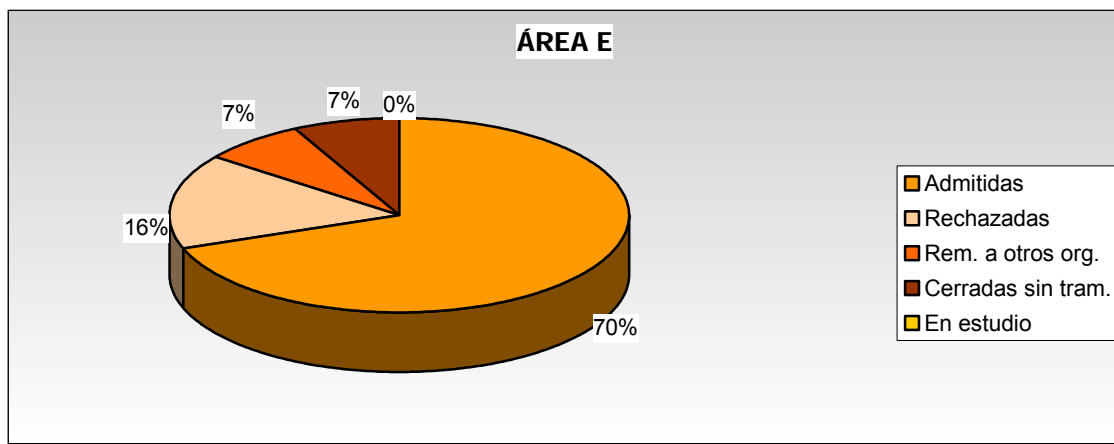
| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 124 | 72% |
| Rechazadas..... | 14 | 8% |
| Remitidas a otros organismos..... | 3 | 2% |
| Cerradas sin tramitación..... | 2 | 1% |
| En estudio..... | 30 | 17% |
| Total..... | 173 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

ÁREA E. Educación

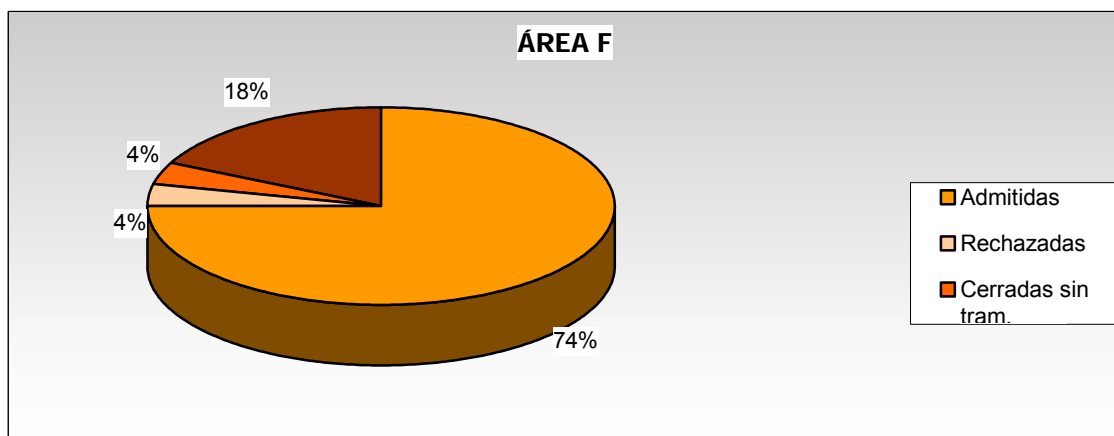
| | |
|-----------------------------------|-----------|
| Admitidas..... | 66 |
| Rechazadas..... | 15 |
| Remitidas a otros organismos..... | 7 |
| Cerradas sin tramitación..... | 7 |
| <i>Total.....</i> | <i>95</i> |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

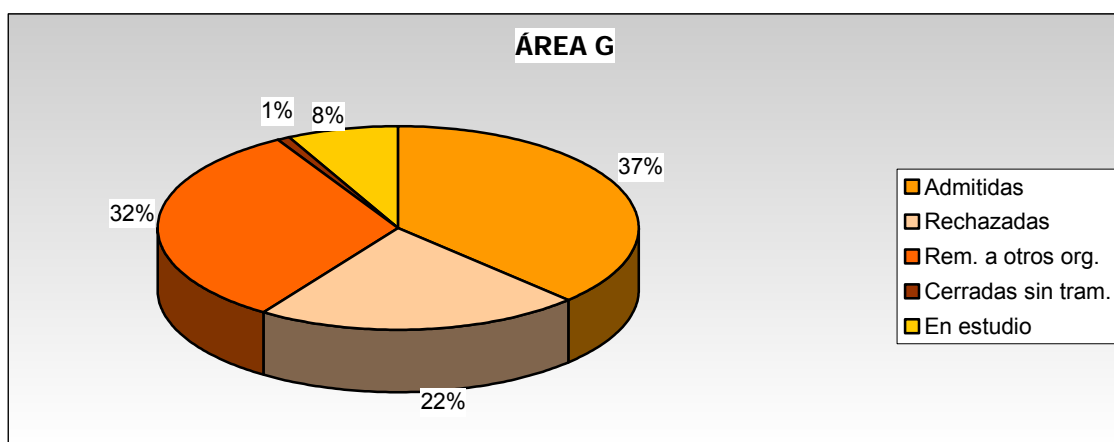
ÁREA F. Cultura, Turismo y Deportes

| | | |
|-------------------------------|-----------|-----|
| Admitidas..... | 21 | 75% |
| Rechazadas..... | 1 | 4% |
| Cerradas sin tramitación..... | 1 | 4% |
| En estudio..... | 5 | 18% |
| <i>Total.....</i> | <i>28</i> | |



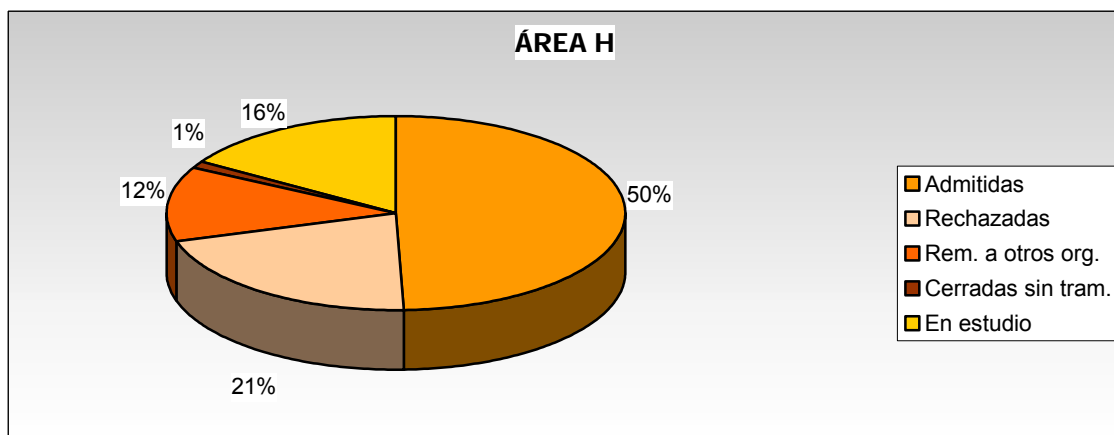
TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS
ÁREA G. Industria, Comercio y Empleo

| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 50 | 38% |
| Rechazadas..... | 29 | 22% |
| Remitidas a otros organismos..... | 43 | 32% |
| Cerradas sin tramitación..... | 1 | 1% |
| En estudio..... | 10 | 8% |
| Total..... | 133 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS
ÁREA H. Agricultura y Ganadería

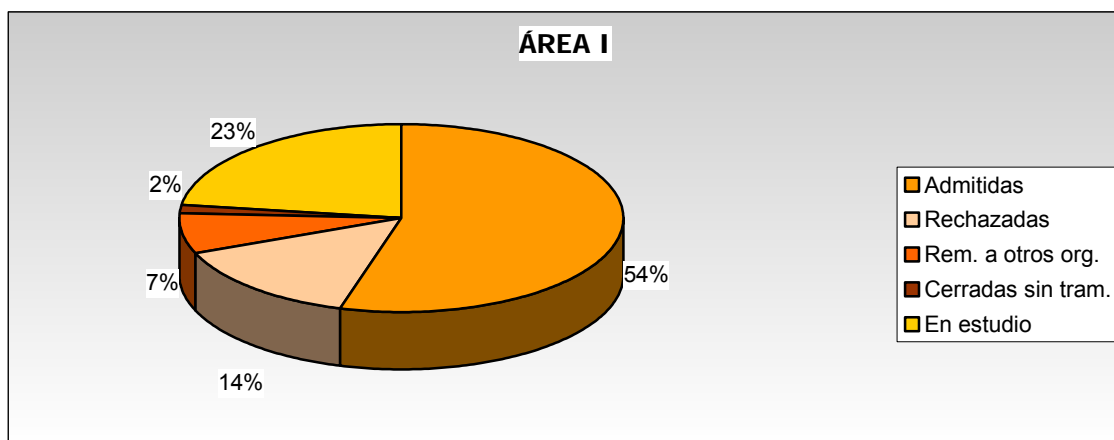
| | | |
|-----------------------------------|-----------|-----|
| Admitidas..... | 40 | 49% |
| Rechazadas..... | 17 | 21% |
| Remitidas a otros organismos..... | 10 | 12% |
| Cerradas sin tramitación..... | 1 | 1% |
| En estudio..... | 13 | 16% |
| Total..... | 81 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

ÁREA I. Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud

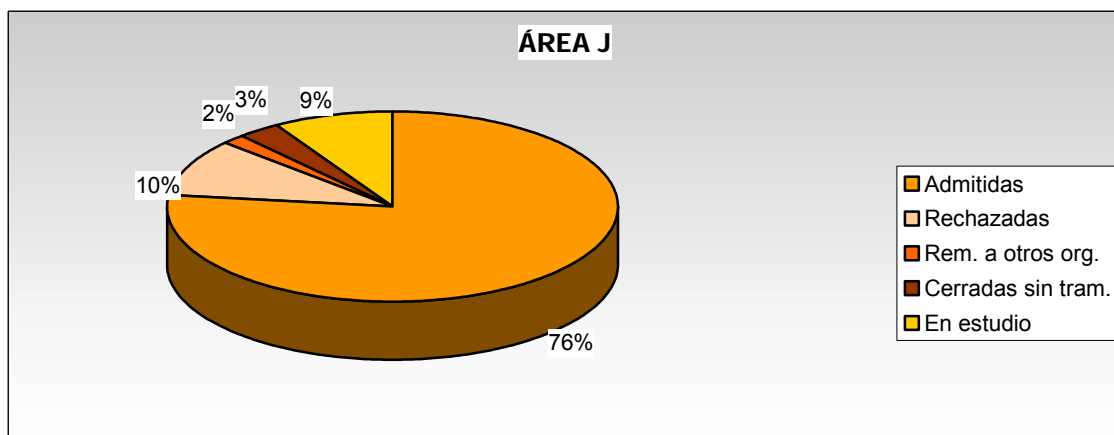
| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 137 | 55% |
| Rechazadas..... | 36 | 14% |
| Remitidas a otros organismos..... | 17 | 7% |
| Cerradas sin tramitación..... | 4 | 2% |
| En estudio..... | 57 | 23% |
| Total..... | 251 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

ÁREA J. Sanidad y Consumo

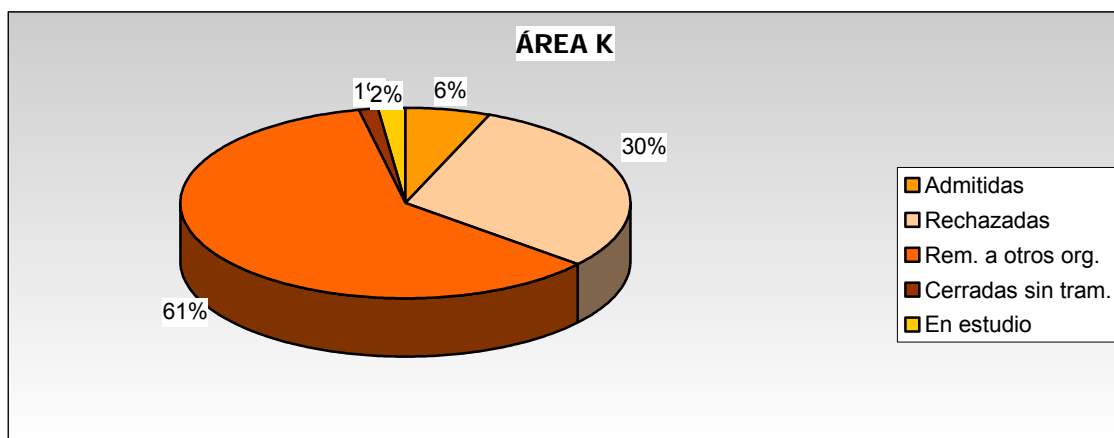
| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 126 | 77% |
| Rechazadas..... | 16 | 10% |
| Remitidas a otros organismos..... | 3 | 2% |
| Cerradas sin tramitación..... | 5 | 3% |
| En estudio..... | 14 | 9% |
| Total..... | 164 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

ÁREA K. Justicia e Interior

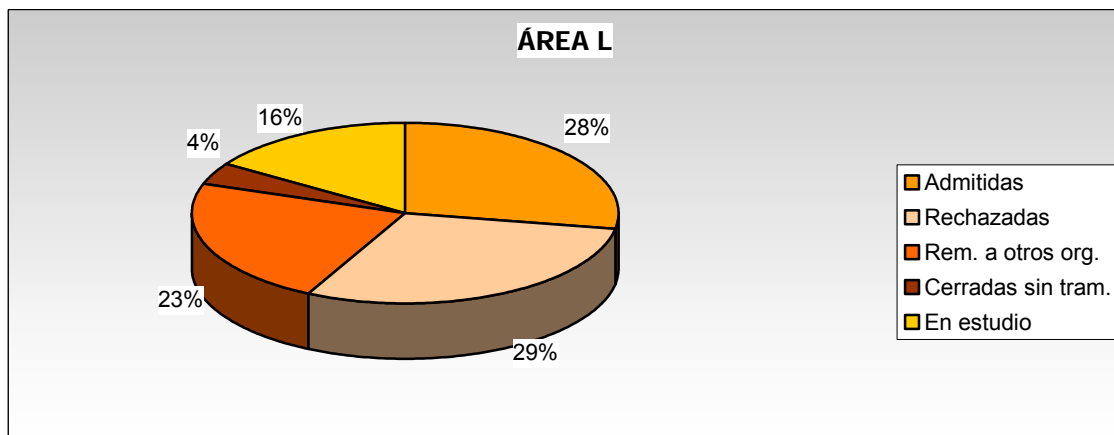
| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 13 | 6% |
| Rechazadas..... | 63 | 30% |
| Remitidas a otros organismos..... | 128 | 61% |
| Cerradas sin tramitación..... | 3 | 1% |
| En estudio..... | 4 | 2% |
| Total..... | 211 | |



TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

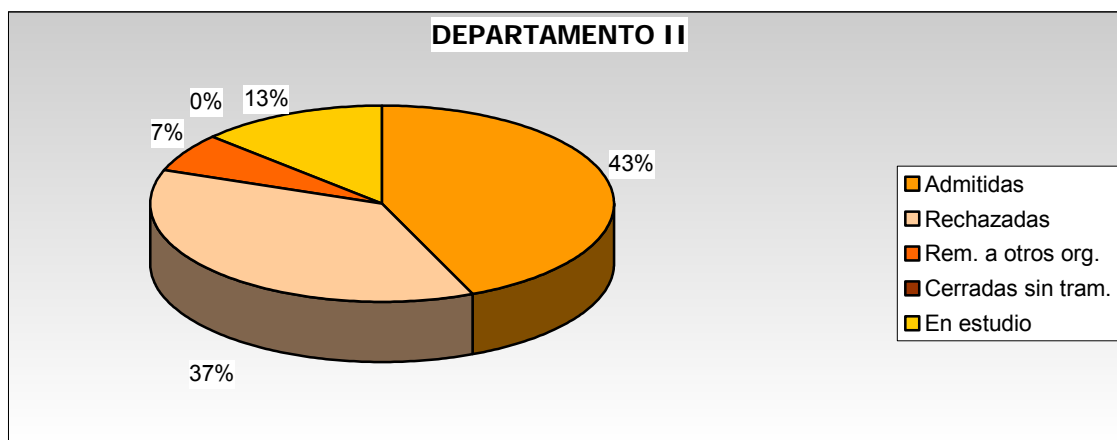
ÁREA L. Hacienda

| | | |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Admitidas..... | 28 | 28% |
| Rechazadas..... | 30 | 30% |
| Remitidas a otros organismos..... | 23 | 23% |
| Cerradas sin tramitación..... | 4 | 4% |
| En estudio..... | 16 | 16% |
| Total..... | 101 | |



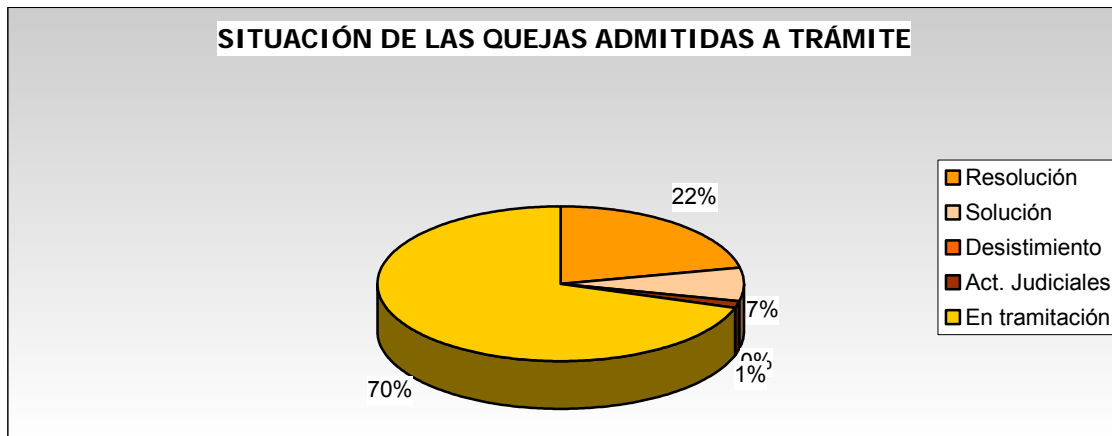
TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS
DEPARTAMENTO II

| | | |
|-----------------------------------|-----------|-----|
| Admitidas..... | 20 | 43% |
| Rechazadas..... | 17 | 37% |
| Remitidas a otros organismos..... | 3 | 7% |
| Cerradas sin tramitación..... | 0 | 0% |
| En estudio..... | 6 | 13% |
| <i>Total.....</i> | <i>46</i> | |



SITUACIÓN DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

| | | |
|--|-----|-----|
| Quejas en las que se ha dictado resolución | 249 | 22% |
| Concluidas por solución del problema | 78 | 7% |
| Concluidas por desistimiento del interesado | 1 | 0% |
| Actuaciones suspendidas por tener conocimiento de estar el asunto <i>sub iudice</i> | 15 | 1% |
| En fase de tramitación | 799 | 70% |



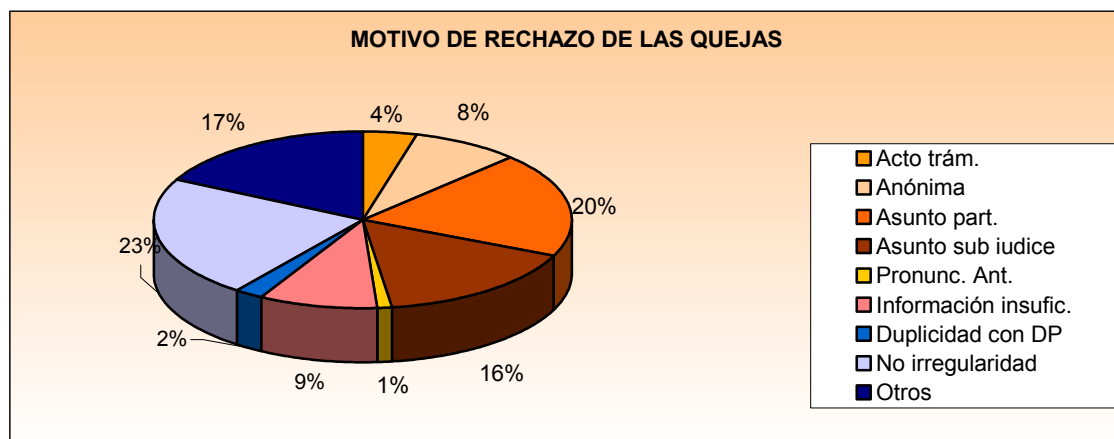
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN

| | | |
|--------------------------------------|-----|-----|
| Favorables al interesado | 104 | 42% |
| Favorables a la Administración | 145 | 58% |
| Total | 249 | |



MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS

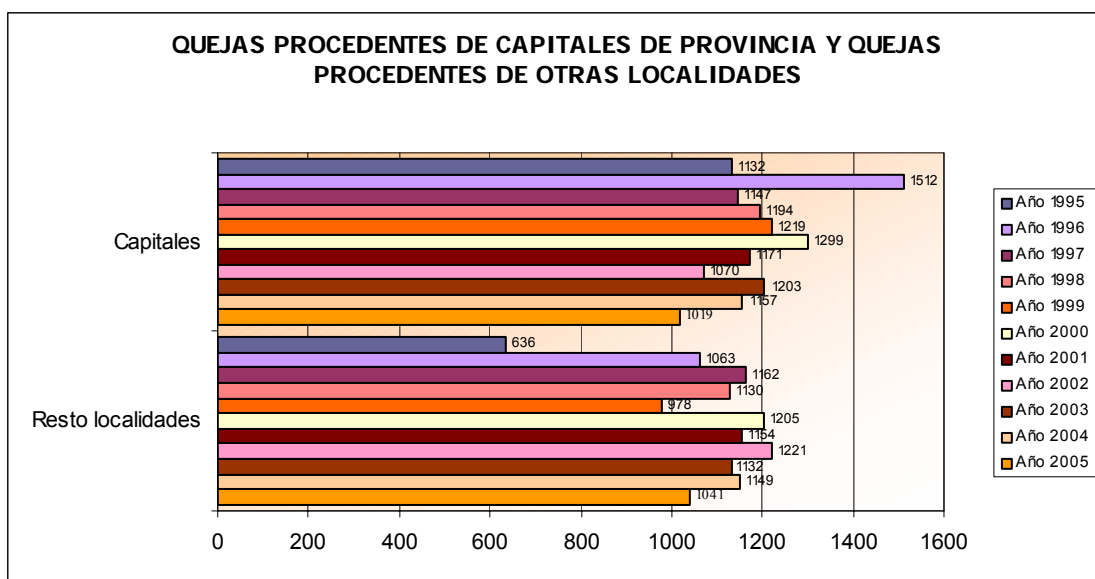
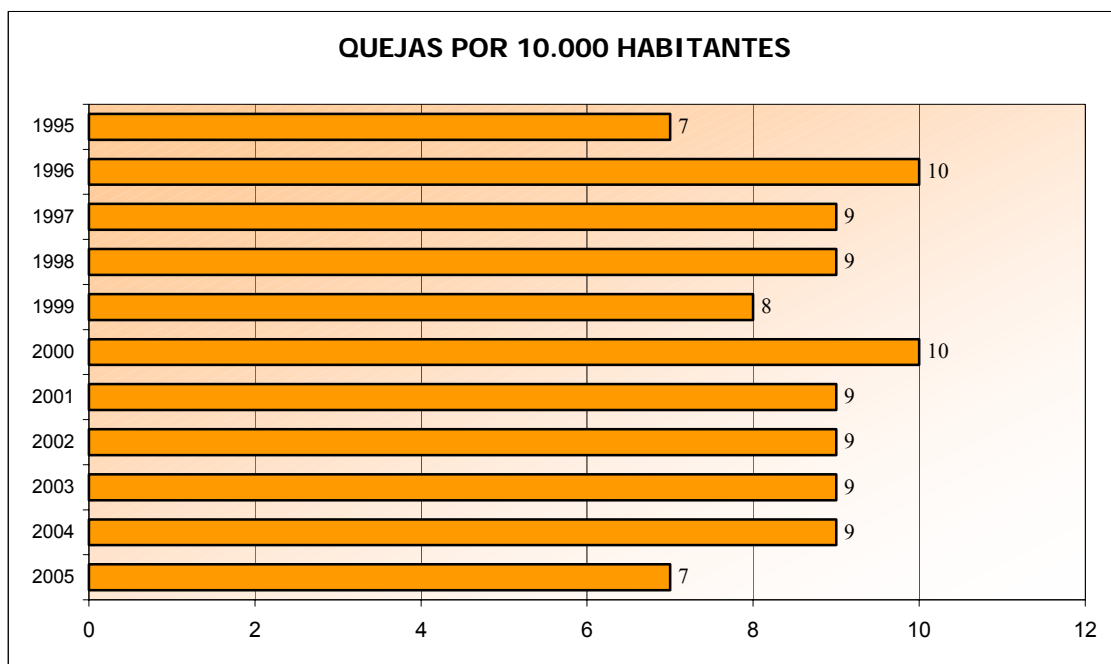
| | | |
|---|------------|-----|
| Acto de trámite | 15 | 4 % |
| Autor anónimo | 30 | 8% |
| Asunto entre particulares. | 68 | 19% |
| Asunto <i>sub iudice</i> | 58 | 16% |
| Existencia de pronunciamiento anterior del PC | 4 | 1% |
| Información insuficiente por parte del interesado | 32 | 9% |
| Duplicidad con Defensor del Pueblo | 8 | 2% |
| No irregularidad. | 80 | 22% |
| Otros..... | 62 | 17% |
| Total..... | 357 | |

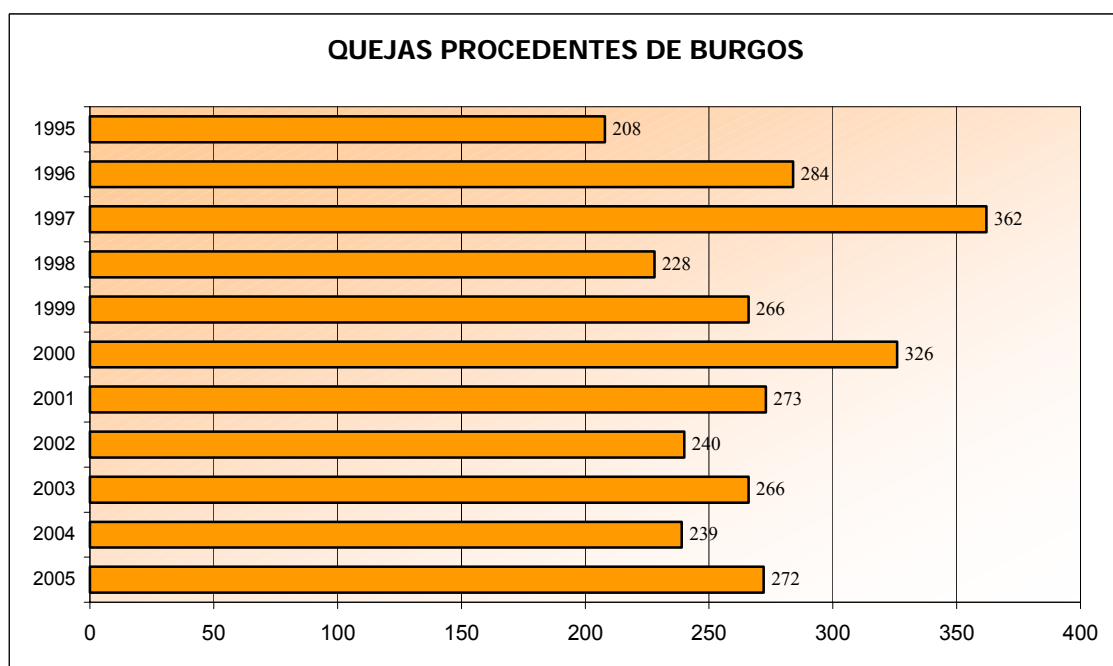
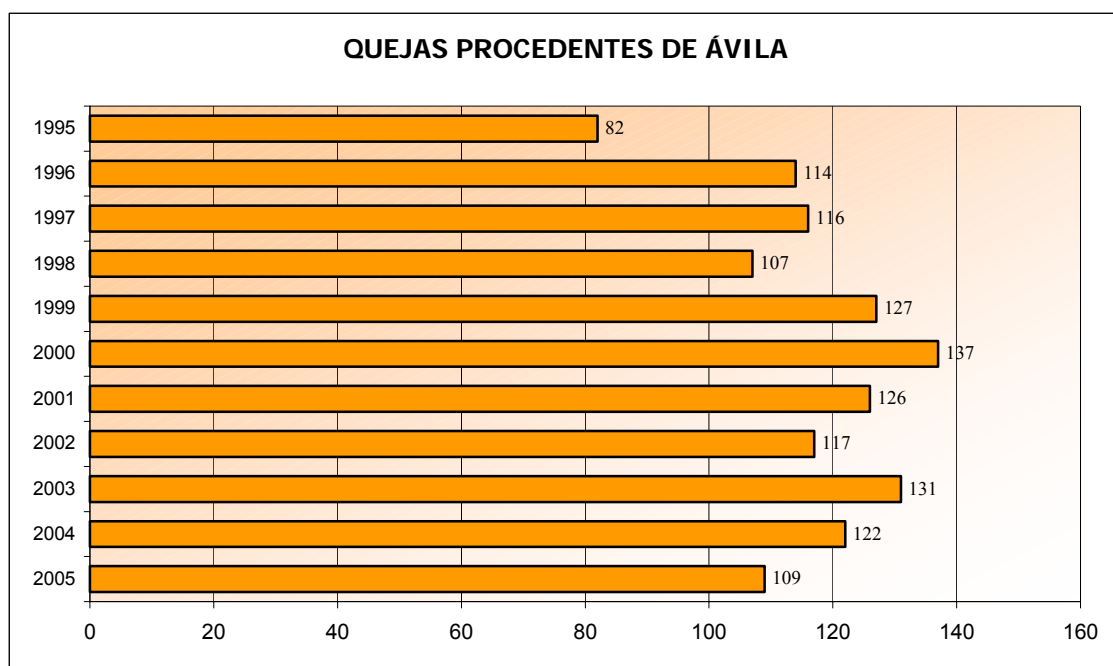


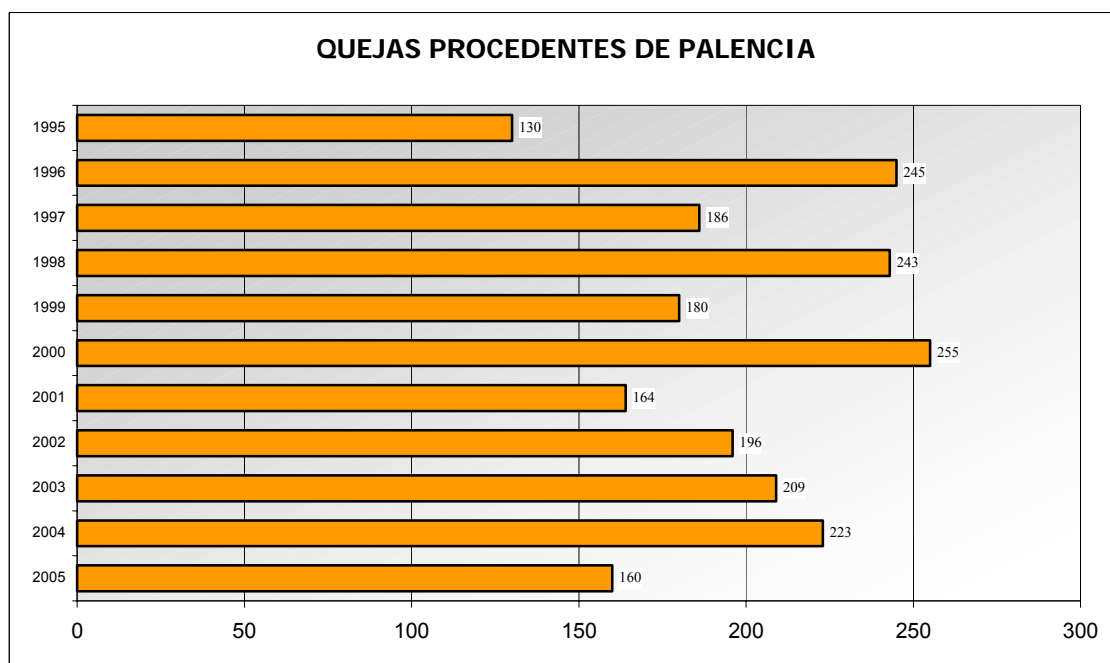
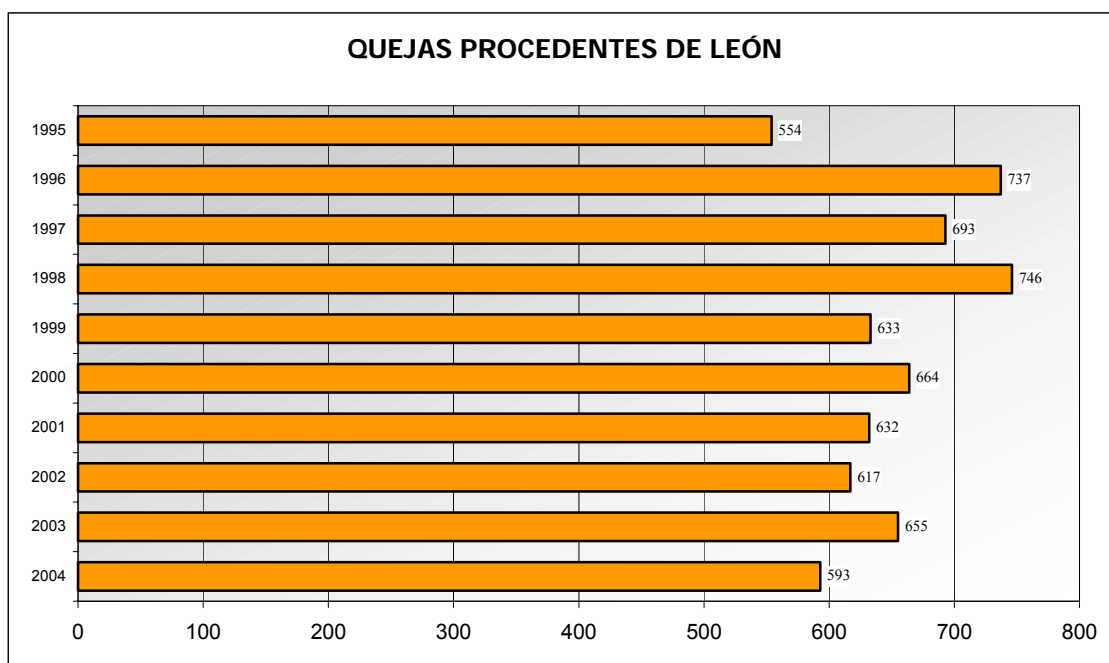
**DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS
RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE
FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR
DEL COMÚN**

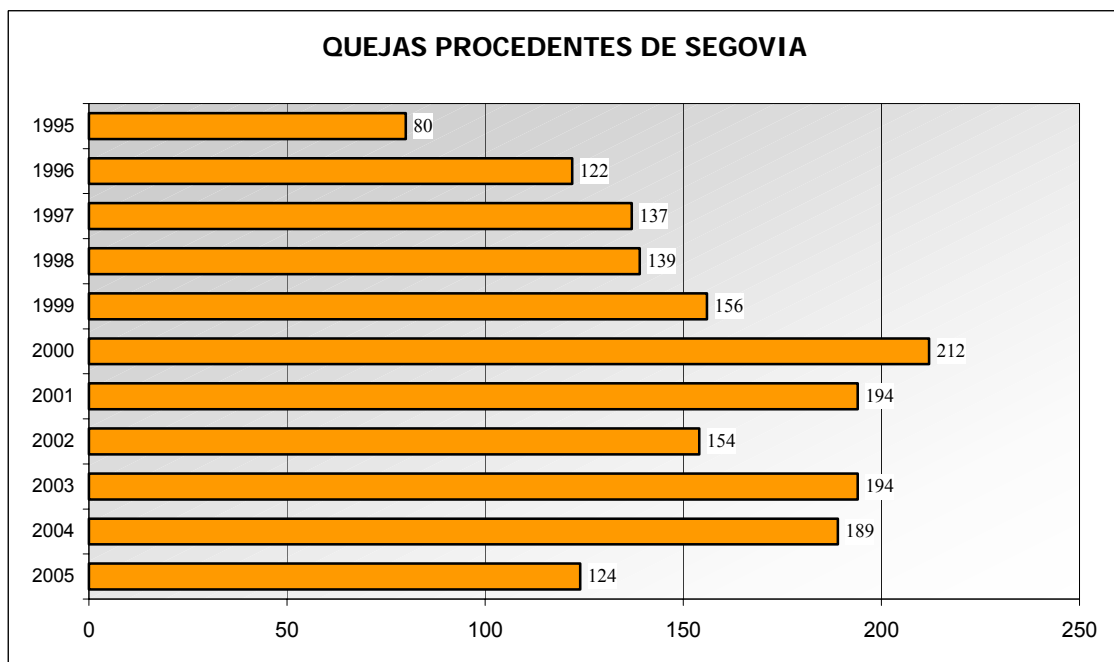
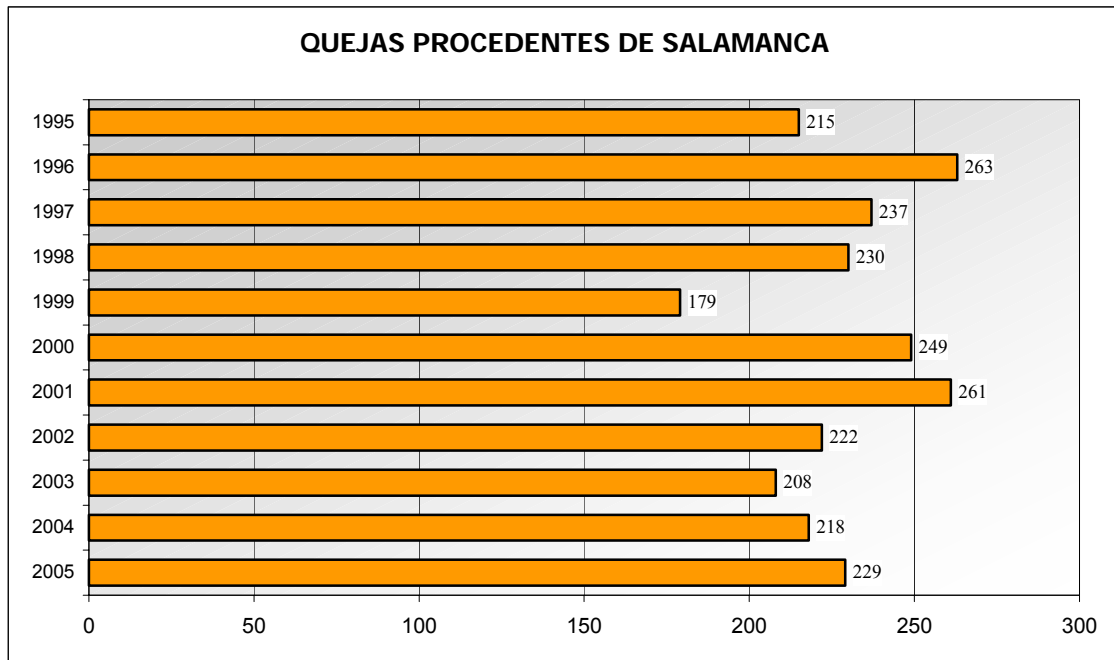
DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN

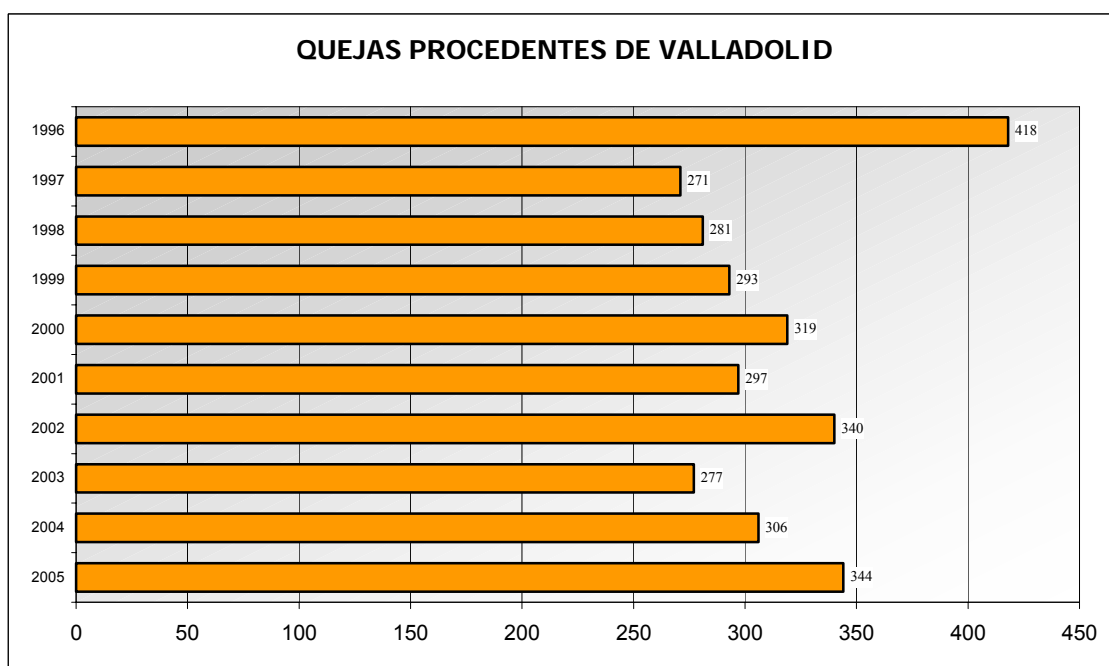
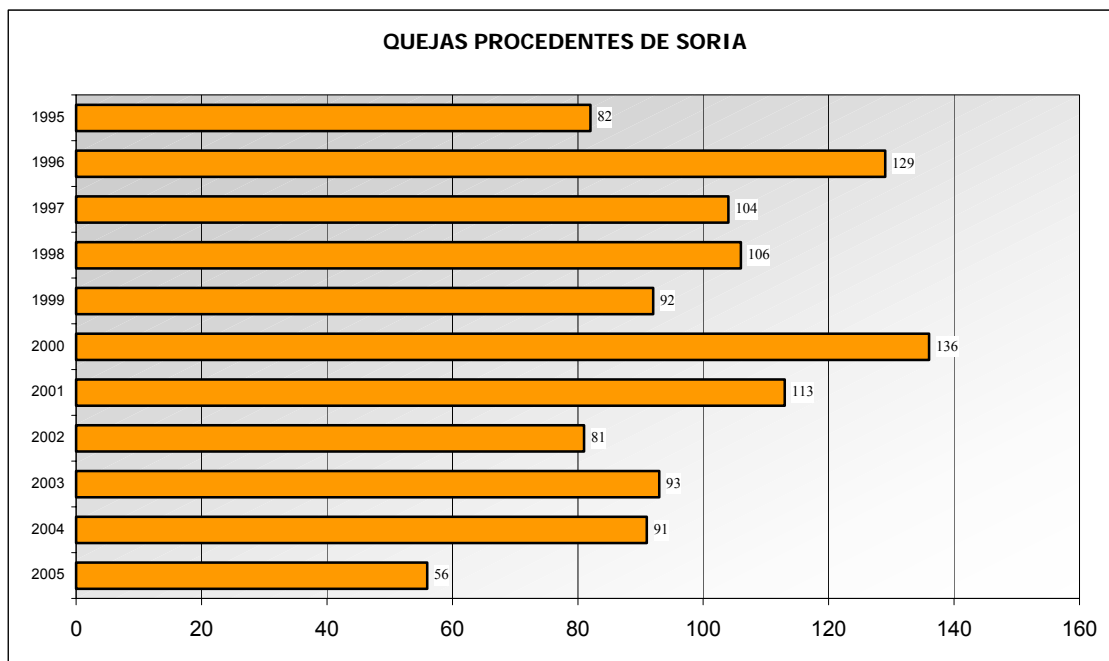
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

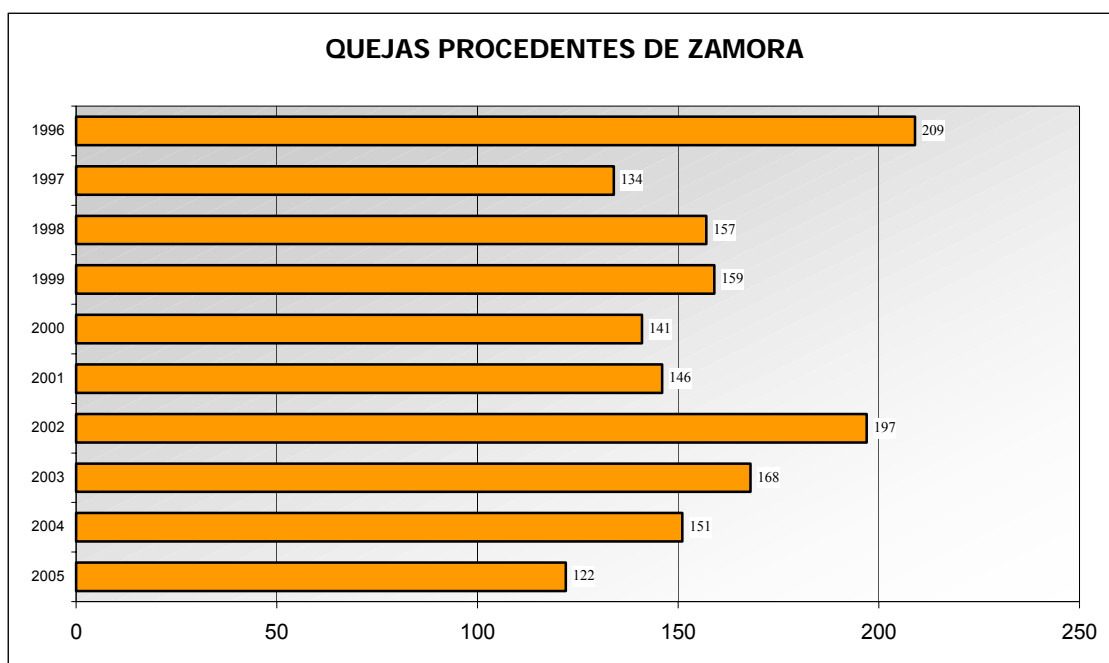




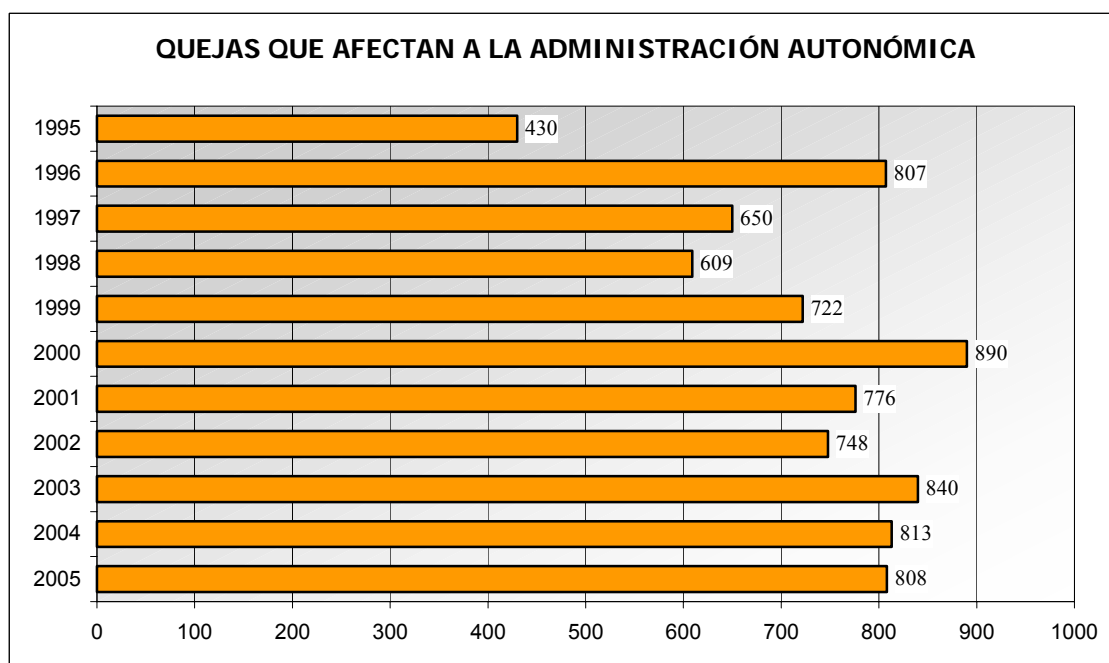


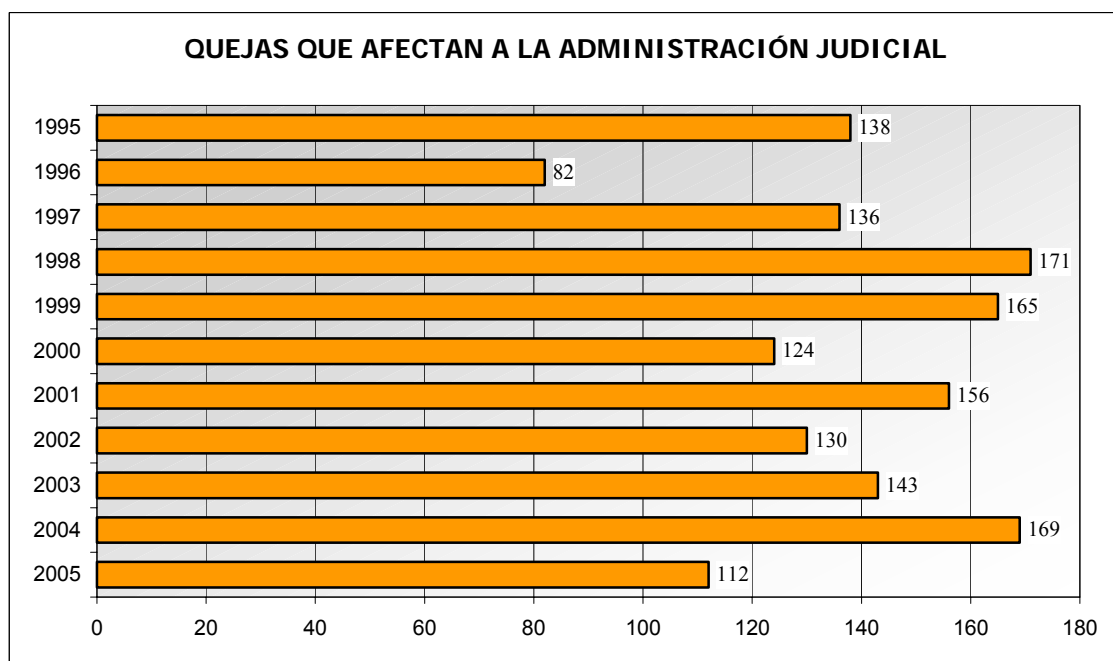
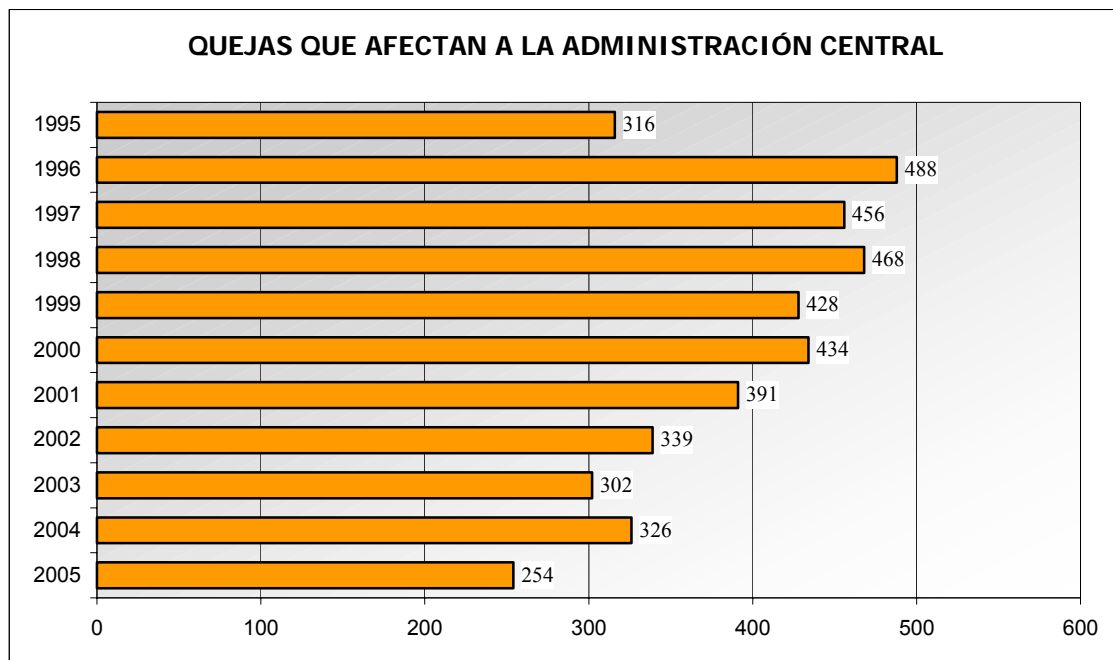


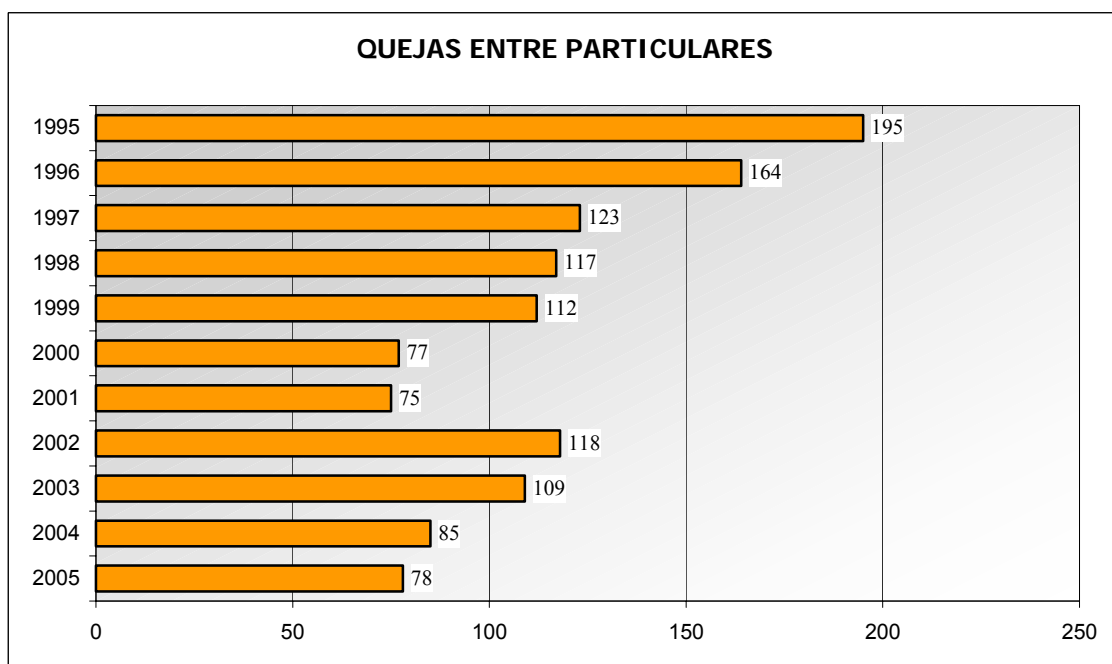
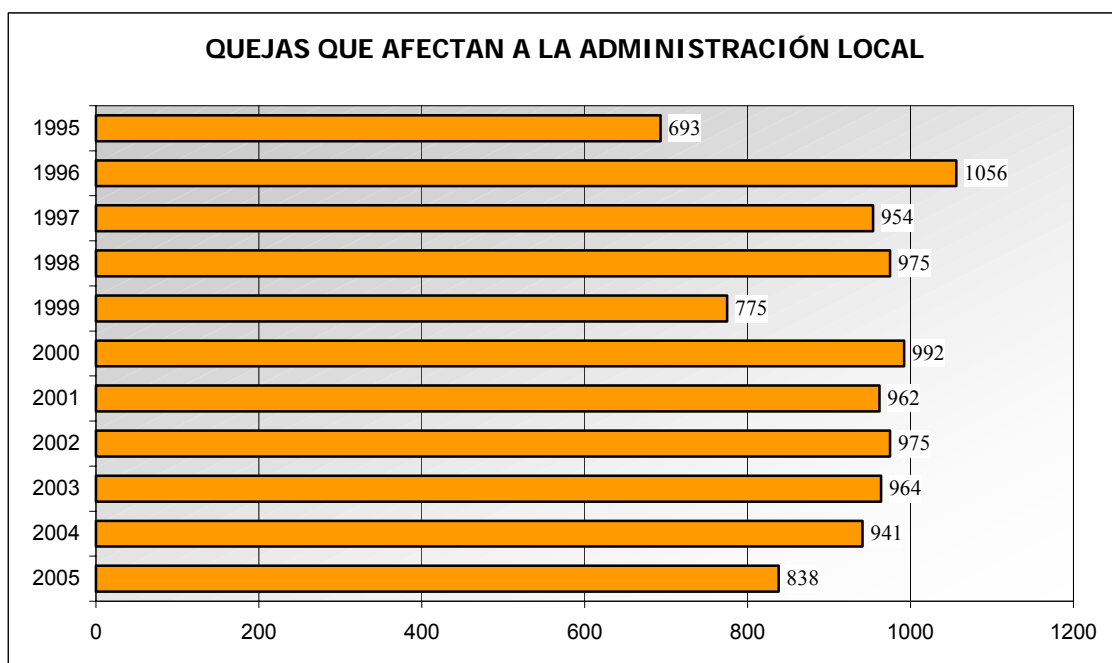




DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN







ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA

