

INFORME ANUAL

2004

Procurador del Común de Castilla y León

INFORME ANUAL

2004

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>	<u>5</u>
SALUD MENTAL	7
MENORES	19
MAYORES.....	63
PERSONAS CON DISCAPACIDADES.....	82
1. Barreras arquitectónicas	82
2. Barreras urbanísticas	103
3. Transporte adaptado	106
3.1. Eurotaxi.....	106
3.2. Renfe.....	110
4. Prestaciones sociales	113
5. Asociaciones.....	117

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA	123
PATRIMONIO HISTÓRICO.....	127
1. Castillo de Alba (León)	128
2. Convento de Santa Clara, Calabazanos (Palencia).....	133
3. Castillo de Villalba de los Alcores (Valladolid)	133
4. Castillo de Gormaz (Soria).....	134
5. Robos en el Patrimonio Histórico	136
6. Consejo del Patrimonio Histórico y Consejo del Patrimonio Cultural de Castilla y León.....	138
7. Otros	139
TRÁFICO	141
SEGURIDAD VIAL	149
COMPETICIONES DE KARTS.....	154
EMPLEO PÚBLICO	157
1. Sistemas de selección de personal funcionario y laboral fijo de la Administración local.....	157
2. Valoración de los servicios previos en los procesos de selección del personal funcionario y laboral fijo de la Administración local	160
3. Selección de interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional ...	165
4. Selección del personal de las Fundaciones de Castilla y León	172
5. Selección del personal al servicio de las empresas públicas	173
VIVIENDA.....	180
1. Infracciones en materia de viviendas de protección pública.....	180
2. Regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas: especial referencia a los balcones y a sus elementos de protección	189
3. Promoción de viviendas con destino a grupos de población singulares.....	195
MEDIO AMBIENTE	202
1. Vertidos de escombros en unas parcelas ubicadas en la localidad de Palanquinos (León).....	202

2. Saneamiento de aguas residuales en el entorno del Parque Natural del Lago de Sanabria (Zamora)	217
3. Protección del Espacio Natural de la Laguna Negra (Soria).....	238
4. Laguna de Boada de Campos (Palencia).....	242
5. Desarrollo reglamentario de los Parques Naturales del Cañón del Río Lobos (Burgos y Soria) y de las Hoces del Río Duratón (Segovia)	247
6. Supuesta apertura sin licencia de mezquita.....	249
7. Locales de Peñas (Cuéllar).....	251
8. Antenas de telefonía móvil.....	253
8.1. Regularización de las antenas de telefonía móvil sin licencia urbanística	253
8.2. Regularización de las antenas de telefonía móvil con licencia urbanística	258
AGRICULTURA Y GANADERÍA.....	264
1. Tramitación y resolución de ayudas agrícolas	264
2. Circulación de perros por vías y espacios públicos.....	265
CEMENTERIO	269
DIRECCIÓN FACULTATIVA Y CERTIFICACIÓN FINAL DE OBRA	273
PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN DE EMPRESA PRIVADA A TRAVÉS DEL EREN (ENTE REGIONAL DE LA ENERGÍA).....	281
PENA DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD	285
CONTENIDO DE LOS LIBROS DE TEXTO CORRESPONDIENTE A LAS ENSEÑANZAS ESCOLARES DEL RÉGIMEN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO	295
FUNDACIÓN “LAS EDADES DEL HOMBRE”	297
FUNCIONAMIENTO DEL CAMPO NACIONAL DE MANIOBRAS Y TIRO DE “EL TELENO”	302
CAMPAÑAS PUBLICITARIAS DE “ENERGÍA VERDE”	303
ACTUACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	309

SEÑALIZACIÓN DEL LÍMITE CASTILLA Y LEÓN EN LA CARRETERA LE-495 EN EL PUERTO DE SOMIEDO (LEÓN)	311
CÚPULA SOBRE LA PLAZA DE TOROS DE LEÓN.....	312

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE..... 317

ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA	318
1. SELECCIÓN DE PERSONAL	321
1.1. Publicación de situaciones relativas a la intimidad de las personas.....	321
1.2. Exclusión de aspirantes propuestos para ingresar en la escala sanitaria	325
1.3. Irregularidades en la celebración de pruebas selectivas.....	327
1.4. Composición de tribunales de oposiciones	341
1.5. Retraso en la celebración de pruebas de acceso a la función pública	343
1.6. Falta de contestación a reclamación contra concurso-oposición de ingreso en el Cuerpo de Maestros	350
1.7. Incidencia en los procesos selectivos de personal.....	359
1.7.1. Notificaciones defectuosas	359
1.7.2. Proceso selectivo de funcionarios en el Ayuntamiento de Salamanca ...	372
2. PROMOCIÓN INTERNA DE FUNCIONARIOS	381
3. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO	383
3.1. Concursos de traslados	383
3.2. Cambio de destino por motivos de salud	404
3.3. Comisiones de servicios	406
4. CESE DE PROFESOR INTERINO	434
5. DERECHOS SINDICALES	441
6. SEGURIDAD SOCIAL DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	443
7. RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO	449
8. ACOSO LABORAL	460
9. OTRAS CUESTIONES REFERIDAS AL EMPLEO PÚBLICO	523

9.1. Traslado de oficina.....	523
9.2. Equiparación de uniones de hecho.....	526
9.3. Profesores técnicos de formación profesional.....	527
9.4. Comisión Regional de Coordinación de Policías locales.....	536
9.5. Curso de Diplomado de Sanidad.....	545

ÁREA B: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES, TRÁFICO.....558

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES	559
1.1. Responsabilidad patrimonial.....	559
1.1.1. Lesiones por caída en la vía pública. Responsabilidad por caso fortuito.....	559
1.1.2. Daños por contaminación lumínica	564
1.1.3. Daños por filtraciones de agua. Falta de actos de instrucción en el procedimiento de responsabilidad patrimonial	569
1.1.4. Daños por ejecución de obras de la red de saneamiento	572
1.1.5. Deficiencias en un muro de contención construido alrededor de una plaza pública.....	576
1.1.6. Demora en la tramitación de expediente de responsabilidad patrimonial	578
1.1.7. Deficiencias en parque infantil.....	581
1.1.8. Dificultades de acceso a garaje por obras de pavimentación	589
1.1.9. Mantenimiento de las vías públicas en condiciones de seguridad.....	594
1.2. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales	597
1.2.1. Celebración de sesiones ordinarias del pleno	598
1.2.2. Funcionamiento irregular de una junta vecinal	600
1.2.3. Cumplimiento del plazo establecido entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias.....	606
1.2.4. Notificación de sesiones plenarias a representante de junta vecinal en asuntos que afecten a la entidad local menor	608
1.2.5. Entrega de actas de sesiones plenarias.....	610

1.2.6. Derecho a la información y documentación	614
1.2.7. Uso de locales por los grupos municipales.....	620
1.2.8. Participación en los medios de comunicación	624
1.3. Información y participación ciudadana.....	627
1.3.1. Cuestiones procedimentales.....	627
1.3.2. Quejas presentadas por asociaciones vecinales	627
1.3.2.1. Inscripción en el registro de asociaciones vecinales.....	628
1.3.2.2. Recepción de las convocatorias de órganos colegiados municipales	633
1.4. Contratación local	635
1.4.1. Gestión de una emisora municipal.....	635
1.4.2. Modificación de contratos	642
1.4.3. Incompatibilidad de un concejal para contratar con el Ayuntamiento ...	649
1.4.4. Criterios de adjudicación de contrato de renting	653
1.4.5. Incumplimiento de las condiciones previstas en los pliegos y en la oferta.....	660
1.5. Potestad expropiatoria.....	670
2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES.....	671
2.1. Bienes municipales.....	671
2.1.1. Bienes de dominio público	672
2.1.2. Bienes patrimoniales.....	682
2.1.3. Bienes comunales	684
2.2. Servicios municipales	693
2.2.1. Suministro de agua	694
2.2.2. Servicio de alcantarillado	703
2.2.3. Pavimentación de vías públicas	711
2.2.4. Servicio de basuras	725
2.2.5. Servicio de alumbrado público	734
2.2.6. Cementerios	738

3. TRÁFICO	741
3.1. Medidas de seguridad en el entorno de los centros escolares	741
3.1.1. Tráfico de camiones en las proximidades de un colegio	741
3.1.2. Reivindicación de presencia de agentes de Policía local en el acceso a un centro escolar	745
3.2. Problemas sobre autorizaciones de vados	748
3.2.1. Modificación de circunstancias de autorización de vado. Falta de audiencia al beneficiario.....	748
3.2.2. Prohibición de aparcar frente a la entrada de garaje con derecho de vado concedido, resoluciones contradictorias	753
3.3. Ejercicio de competencias en materia de tráfico.....	758
3.3.1. Retirada de vehículos que obstaculizan vía pública, conflicto de competencias entre municipio y entidad local menor	758
3.3.2. Aparcamiento indebido de vehículos. Inactividad de agentes de la Policía local	760
3.4. Multas de tráfico	761
ÁREA C: FOMENTO	766
1. URBANISMO	767
1.1. Planeamiento	768
1.2. Disciplina urbanística.....	781
1.2.1. Obras sin licencia.....	782
1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida.....	802
1.2.3. Licencias ilegales.....	808
1.2.4. Órdenes de ejecución.....	824
1.2.5. Ruina.....	836
1.2.6. Antenas de telefonía móvil	855
1.2.7. Instalación de tanatorios	861
1.2.8. Otros	864
1.3. Gestión urbanística.....	879

1.3.1. Inejecución del planeamiento	880
1.3.2. Proyectos de urbanización	882
1.3.3. Urbanizaciones particulares.....	889
2. OBRAS PÚBLICAS	892
2.1. Expropiación forzosa	893
2.2. Ejecución de obras públicas	902
2.3. Embalses	916
3. VIVIENDA.....	917
3.1. Viviendas de protección pública	921
3.1.1. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León.....	922
3.1.2. Enajenación de viviendas de protección pública de gestión privada.....	930
3.1.3. Deficiencias	936
3.1.4. Infracciones y sanciones	953
3.2. Ayudas y subvenciones	958
3.2.1. Ayudas a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda....	959
3.2.2. Ayudas a alquileres.....	964
3.2.3. Ayudas para la rehabilitación de viviendas	971
4. TRANSPORTES	974
4.1. Transporte por carretera	975
4.1.1. Transporte público interurbano de viajeros	975
4.1.2. Transporte público urbano de viajeros	982
4.2. Transporte por ferrocarril	989
5. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES	992
5.1. Servicio postal.....	992
5.2. Servicio telefónico e Internet	994
5.3. Televisión.....	1006
5.4. Radio	1016

ÁREA E: EDUCACIÓN	1205
1. EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA	1210
1.1. Ordenación Educativa	1213
1.1.1. Admisión de alumnos	1215
1.1.2. Vigilancia de los menores.....	1229
1.1.3. Otras enseñanzas.....	1253
1.1.3.1. Música.....	1253
1.1.3.2. Artes	1262
1.2. Servicios complementarios	1264
1.2.1. Transporte escolar.....	1265
1.2.2. Comedor	1272
1.3. Edificios escolares.....	1279
2. EDUCACIÓN UNIVERSITARIA.....	1289
3. EDUCACIÓN ESPECIAL.....	1299
3.1. Carencia de centros y plazas	1301
3.2. Profesores y cuidadores	1312
3.3. La educación especial de los alumnos con discapacidad auditiva	1326
3.4. Transporte	1328
3.5. Calificaciones.....	1334
3.6. Construcción y mantenimiento de centros escolares	1335
4. VARIOS	1343
4.1. Alumnos temporeros	1343
4.2. Centros de educación de adultos	1348
4.3. Creación de Departamentos de Economía en los Institutos de Educación Secundaria.....	1363
 ÁREA F: CULTURA, TURISMO Y DEPORTES.....	 1368
1. CULTURA	1369

1.1. Patrimonio Histórico	1369
1.1.1. Conservación de los Bienes de Interés Cultural	1370
1.1.1.1. Plaza de la Villa de Arévalo.....	1371
1.1.1.2. Casa de la Moneda de Segovia	1374
1.1.1.3. Vidrieras de la Catedral de León	1376
1.1.2. Protección de los bienes del patrimonio histórico no declarados de interés cultural	1379
1.1.3. Protección del patrimonio arqueológico	1389
1.1.4. Medidas de fomento para museos.....	1390
1.2. Camino de Santiago	1393
1.3. Actuaciones dirigidas a la recuperación de la Biblia de Ávila.....	1403
2. TURISMO	1411
2.1. Viajes “Club de los 60”	1411
2.2. Turismo activo	1417
3. DEPORTES	1420
 ÁREA G: INDUSTRIA, COMERCIO Y EMPLEO	1425
1. INDUSTRIA.....	1426
1.1. Energía eléctrica.....	1426
1.1.1. Servidumbre de tendido eléctrico	1427
1.1.2. Soterramiento de línea eléctrica.....	1429
1.1.3. Suministro de energía eléctrica.....	1432
1.1.4. Colocación de un poste eléctrico	1439
1.1.5. Facturación eléctrica.....	1443
1.1.6. Tendido eléctrico de baja tensión sobrevolando piscina municipal a la intemperie	1444
1.2. Gas	1449
1.3. Plan solar. Gestión de subvenciones	1452
2. EMPLEO	1466

2.1. Formación Profesional	1467
2.2. Colocación y empleo	1486
2.3. Seguridad y salud en el trabajo	1486
3. SEGURIDAD SOCIAL	1497
4. SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS	1500
ÁREA H: AGRICULTURA Y GANADERÍA.....	1505
1. DESARROLLO RURAL	1509
1.1. Concentración parcelaria.....	1509
1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria	1510
1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria.....	1520
1.1.3. Ejecución de la concentración parcelaria	1526
1.1.4. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria.....	1529
1.2. Gestión del dominio público hidráulico	1539
2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	1541
2.1. Sanidad animal	1541
2.2. Razas caninas	1549
3. DENOMINACIONES DE ORIGEN	1558
4. AYUDAS	1563
4.1. Ayudas agrícolas y ganaderas	1563
4.2. Ayudas al desarrollo local	1578
5. ANIMALES DE COMPAÑÍA	1595
5.1. Circulación y tenencia de animales	1596
5.2. Protección de animales de compañía	1604
5.3. Animales potencialmente peligrosos.....	1613
5.4. Fiesta tradicional de las luminarias	1628
ÁREA I: FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD	1642
1. FAMILIA	1643

1.1. Personas mayores	1643
1.1.1. Acceso a los centros residenciales para personas mayores	1644
1.1.2. Calidad de la atención prestada en centros residenciales para mayores	1649
1.1.3. Requisitos sobre autorización administrativa de los centros de carácter social para mayores	1653
1.1.4. Efectos económicos derivados de la estancia en residencias para personas mayores	1662
1.1.5. Dispositivos destinados a la atención no residencial	1676
1.2. Menores	1680
1.2.1. Intervención administrativa en situaciones de desprotección	1681
1.2.2. Medidas de protección a la infancia	1684
1.2.3. Ejecución de medidas de reforma	1692
1.2.4. Protección de la integridad física de los menores	1696
2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	1703
2.1. Minusvalías	1703
2.1.1. Valoración de la discapacidad	1703
2.1.2. Ayudas públicas	1709
2.1.2.1. Económicas	1709
2.1.2.2. Técnicas	1711
2.1.2.3. Exención de impuestos: IVTM	1713
2.1.2.4. Tarjeta de estacionamiento	1715
2.1.3. Prestaciones sociales	1718
2.1.3.1. Pensiones	1718
2.1.3.2. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas	1721
2.1.4. Empleo de las personas discapacitadas	1724
2.1.4.1. Acceso a la función pública	1724
2.1.4.2. Promoción del autoempleo	1730
2.1.5. Jubilación anticipada de los trabajadores minusválidos	1731
2.1.6. Vivienda de las personas discapacitadas	1733

2.1.6.1. Adquisición.....	1733
2.1.6.2. Accesibilidad.....	1735
2.1.6.2.1. Negativa de comunidades de propietarios a acometer obras de accesibilidad.....	1740
2.1.6.2.2. Propiedad pública del espacio necesario para la instalación de ascensores.....	1741
2.1.7. Acceso al medio urbano.....	1743
2.1.7.1. Locales comerciales, de hostelería, profesionales y otros	1743
2.1.7.2. Viario público	1746
2.1.7.3. Espacios	1749
2.1.7.4. Elementos del mobiliario urbano	1753
2.1.7.5. Estacionamientos indebidos.....	1757
2.1.7.6. Lugares de concurrencia pública	1764
2.1.8. Edificios públicos. Barreras.....	1771
2.1.9. Teléfono móvil adaptado	1778
2.1.10. Cajeros automáticos.....	1779
2.2. Salud mental.....	1781
2.2.1. Abandono asistencial de pacientes psiquiátricos con patologías crónicas.....	1781
2.2.2. Atención residencial de las personas con enfermedad mental grave o crónica	1793
2.2.3. Funcionamiento de los dispositivos de carácter hospitalario	1801
2.2.4. Atención residencial de las personas con discapacidad psíquica, tipo retraso mental	1805
2.2.5. Tratamiento de los trastornos de la personalidad	1818
2.2.6. Dispositivos asistenciales de carácter hospitalario dirigidos a la rehabilitación psiquiátrica	1825
2.2.7. Atención a los enfermos mentales sometidos a tutela pública	1831
2.3. Minorías étnicas	1836

ÁREA J: SANIDAD Y CONSUMO	1841
1. SANIDAD	1842
1.1. Salud pública.....	1843
1.1.1. Control e higiene de los alimentos.....	1843
1.1.2. Control e inspección sanitaria de centros	1844
1.2. Atención sanitaria.....	1850
1.2.1. Atención primaria	1850
1.2.2. Atención especializada	1880
1.2.3. Atención hospitalaria.....	1895
1.2.4. Listas de espera.....	1914
1.2.5. Derechos de los pacientes.....	1923
1.2.6. Varios.....	1930
2. CONSUMO	1948
2.1. Expediente sancionador de un garaje.....	1949
2.2. Quejas presentadas por Asociaciones de Consumidores y Usuarios	1954
 ÁREA K: JUSTICIA E INTERIOR.....	 1966
1. DISCONFORMIDAD CON RESOLUCIONES JUDICIALES.....	1972
2. DISCONFORMIDAD CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS JUZGADOS Y RETRASOS N LA TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES O EN LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES	1978
3. QUEJAS RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE ABOGADOS Y SUS ÓRGANOS CORPORATIVOS	1992
4. JUSTICIA GRATUITA	1998
5. SOLICITUDES DE ASESORAMIENTO	2001
6. EXPEDIENTES REMITIDOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO	2005
6.1. Derecho penitenciario	2005
6.2. Problemas relacionados con los Registros Civil y de la Propiedad	2007
6.3. Inejecución de sentencias.....	2009

6.4. Quejas relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales y disconformidad con resoluciones judiciales	2011
7. TRASLADO DE ACTUACIONES A OTROS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES.....	2015
8. RELACIONES DEL PROCURADOR DEL COMÚN CON EL MINISTERIO FISCAL	2022
9. OBLIGACIÓN DE COLABORAR CON EL PROCURADOR DEL COMÚN	2029
10. VARIOS	2031
10.1. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil.....	2031
10.2. Situación de los castellanos y leoneses residentes en Cuba.....	2048
10.3. Toro de la Vega.....	2056
ÁREA L: HACIENDA	2061
1. IMPUESTOS	2068
1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles.....	2069
1.1.1. Liquidaciones erróneas sobre bienes inmuebles.....	2070
1.1.2. Bases imponible descubiertas	2079
1.1.3. Notificación de cobro de vencimiento periódico.....	2081
1.2. Impuesto sobre vehículos a motor.....	2085
1.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	2087
1.3.1. Devolución de ingresos indebidos	2090
1.3.2. Demoras en tramitación de comprobación tributaria.....	2092
1.3.3. Imposición y exacción	2099
2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES	2099
3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS	2104
3.1. Imposición y exacción.....	2106
3.2. Devolución de ingresos indebidos	2111
3.3. Liquidaciones y recibos indebidos	2116
4. RECLAMACIONES FRENTE A ENTIDADES FINANCIERAS	2123

2.2.2.1. Plan Integral de Extranjería	2182
2.2.2.2. Valoración de servicios prestados en el sector privado para el acceso a puestos de trabajo de sanitarios interinos.....	2202
2.2.2.3. Cierres temporales de farmacias	2206
2.2.2.4. Régimen jurídico aplicable a las actividades sometidas a comunicación previstas en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León	2209
COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN	2215
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2004	2226
Informe sobre el cumplimiento del presupuesto	2228
Liquidación del presupuesto de ingresos	2240
Liquidación del presupuesto de gastos.....	2249
CONSIDERACIONES GENERALES	2265
ESTADÍSTICAS.....	2392

INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo prevenido en el artículo 31 de la Ley 2/94 del Procurador del Común, presentamos a las Cortes de Castilla y León el informe correspondiente al año 2004.

Al igual que en años anteriores, el Procurador del Común parece seguir contando con la confianza de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma, como se infiere del mantenimiento, en líneas generales, de un número de quejas similar al obtenido hasta ahora. Se han recibido 2.334 quejas, a las que hay que añadir 109 actuaciones de oficio.

El número de quejas presentado es, de todos modos, bastante inferior al número de ciudadanos que han hecho uso del derecho que se les reconoce para acudir al Procurador del Común. Y es que, si bien es cierto que, en ocasiones, una sola persona puede presentar varias quejas, no lo es menos que, con cierta frecuencia, son colectivos de personas los que solicitan la intervención del Procurador del Común a propósito de una única pretensión común a todos ellos.

Como es sabido, la presencia regular, al menos mensual, en las distintas capitales de provincia y en la de la única comarca administrativa - Ponferrada- viene siendo una constante en las actividades del Procurador del Común.

También se ha mantenido la presencia de esta Procuraduría del Común en núcleos de población de Castilla y León distintos de los anteriores, además de la presencia trimestral en Miranda de Ebro. Así, el Procurador del Común o su Adjunta visitaron a lo largo del pasado año las localidades de: Aguilar de Campoo, Aranda de Duero, Arenas de San Pedro, Béjar, Burgo de Osma, Laguna de Duero, Medina del Campo, Peñaranda de Bracamonte, Puebla de Sanabria, Toro, Tudela de Duero y Villablino. En todas ellas, previo anuncio de nuestra presencia, se recibió a los ciudadanos que lo desearon.

Asimismo, se llevaron a cabo frecuentes desplazamientos por las nueve provincias de la Comunidad, al igual que se viene haciendo desde el comienzo del funcionamiento de la Institución, con objeto de tener un conocimiento más cercano de los problemas y necesidades de las distintas áreas de esta Comunidad Autónoma.

Una vez más debo agradecer a los medios de comunicación la colaboración que prestan a esta Procuraduría, dando a conocer a la sociedad el trabajo de esta Institución.

En otro orden de cosas, el Procurador del Común mantuvo distintos encuentros institucionales e intervino en actividades relacionadas con las materias objeto de su competencia.

En Santiago de Compostela se celebraron, a finales del mes de junio las XIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, organizadas por el Valedor do Pobo de Galicia. El tema central de las jornadas fue la

situación de las personas mayores en la sociedad actual. Dentro de la Mesa: *“Sistemas de ayuda y atención a las personas mayores en su entorno. Consideración de problemas específicos”*, esta Procuraduría presentó la ponencia *“La permanencia de los mayores en su entorno: un derecho a proteger por la Administración Pública”*.

Con ocasión de la celebración de las citadas jornadas, tuvo lugar un taller sobre la educación de 0 a 3 años, que se desarrolló en Barcelona y en el que participó esta Institución. Como resultado del consenso de las diferentes defensorías se adoptaron unas conclusiones, que fueron expuestas y aprobadas en las jornadas celebradas en Santiago de Compostela.

En mayo fue presentado un informe especial sobre la “Situación de los menores desprotegidos e infractores en Castilla y León”.

Asimismo fue presentado, en el mes de octubre, otro informe sobre “Las infracciones y sanciones en materia de tráfico urbano en Castilla y León”.

El día 20 de octubre se celebró en León la correspondiente reunión de titulares de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

La asesoría jurídica del Procurador del Común está organizada en dos departamentos. Por un lado, el departamento para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el cual se divide a su vez en diversas áreas y subáreas especializadas según la materia y asignadas a los diferentes asesores. Por otra parte, el departamento para la

defensa del Estatuto y la tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, a cuyo frente hay un asesor responsable.

Conviene decir que la reestructuración en Consejerías del Gobierno autonómico aconsejó llevar a cabo algunas modificaciones en las áreas en que se desarrolla el trabajo del Procurador del Común, que quedaron establecidas durante el pasado año de la siguiente forma:

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

De todos modos , a los efectos de este informe conviene aclarar lo siguiente: En principio, la distribución de los expedientes de queja, así

como de los iniciados de oficio se efectúa teniendo en cuenta su contenido y la organización establecida en departamentos y áreas. Ello no obstante, el resultado de la tramitación de determinados expedientes de queja o actuaciones de oficio, así como razones de otro tipo , hace aconsejable que determinadas actuaciones figuren en este informe por razones sistemáticas en áreas distintas, o incluso en departamentos diferentes de los inicialmente asignados.

Como el año pasado, se incluye ahora un apartado dedicado al grado de colaboración -se entiende, a la hora de facilitar la información requerida- de las Administraciones con el Procurador del Común. En el capítulo dedicado a la Justicia, se hace referencia tanto a la obligación de la Administración de responder a las peticiones de información que se le formulen, como a las consecuencias que una falta de colaboración puede originar.

También se recogen los datos relativos a la aceptación de las resoluciones, aceptación que, como es sabido, no viene impuesta por la Ley. A pesar de la ambigüedad de no pocas respuestas, dichos datos, aparentemente al menos, reflejan un nivel razonable de conformidad con el parecer del Procurador del Común de Castilla y León. Sin embargo, no puedo dejar de expresar mi preocupación por el hecho de que la Administración no manifieste su postura expresamente respecto de las resoluciones del Procurador del Común, en no pocos expedientes. Y ello, pese a la obligación que impone la ley de responder en el plazo de dos

meses a dichas resoluciones. El hecho de que el Código Penal no castigue a la autoridades o funcionarios en este supuesto -a diferencia de lo que sucede con la obligación de facilitar la información- no debe ser óbice para que se cumpla con la obligación de comunicar la aceptación o no de la resolución.

Cuestión distinta es la del cumplimiento efectivo de las resoluciones. No solo porque, en ocasiones, las contestaciones de las administraciones son preocupantemente ambiguas, como decíamos, sino porque es muy difícil hacer un seguimiento del cumplimiento. A veces, una administración lo hace depender de la existencia o no de fondos para afrontar un problema, o bien, de la mayor o menor rapidez que el aparato administrativo correspondiente imprima a sus actuaciones. No son raros los supuestos en que una persona vuelve a dirigirse al Procurador del Común para, después de haber sido cerrado un expediente por aceptación de la resolución, solicitar que se vuelva a abrir, ante la pasividad de la autoridad pertinente.

Por otro lado, es muy difícil contabilizar las cuestiones solucionadas por el Procurador del Común durante la tramitación de un expediente, sin necesidad de que llegue a emanar una resolución. En no pocos casos tenemos conocimiento de la solución a través de los propios quejosos, que nos lo comunican, o a través de los medios de comunicación, pero sin que la autoridad o el funcionario correspondiente lleguen a

reconocer, mediante la aceptación de una resolución, su conducta incorrecta o reprochable objeto de la queja.

Teniendo en cuenta la fecha de celebración propuesta, junio de 2005, el Procurador del Común no creyó oportuno aceptar la invitación que le hizo el Instituto Europeo del Ombudsman para defender la Ponencia principal, en la reunión del IEO a celebrar en Kazán.

En otro orden de cosas hemos continuado colaborando en el Boletín de Información del Ombudsman Europeo, en el que durante el pasado año publicamos dos artículos.

Durante el pasado año, a petición de las dos Universidades, fueron firmados convenios de colaboración, con los respectivos Defensores de la Comunidad Universitaria, entre los rectores de la Universidad de Salamanca, Mgco y Excmo. Sr. D. Enrique Battaner Arias, y de Valladolid, Mgco. y Excmo. Sr. D. Jesús María Sanz Serna, y el Procurador del Común de Castilla y León.

También se firmaron convenios con diversas asociaciones defensoras de los derechos de las personas con minusvalías: ONCE, ASPAYM, FEAPS, FAPS, ALCER, MUPLI, FEAFES, FECALEL y FRATER.

El informe es, como en ocasiones anteriores, amplio y en buena medida pormenorizado. Y es lógico que sea así, pues permite al interesado acudir -con ayuda del detallado índice- a consultar el material que estime

oportuno, sin tener que hacer necesariamente trámites adicionales para obtener una información.

Pero, por otro lado, a los efectos de proporcionar una visión rápida y de conjunto de las actuaciones del Procurador del Común de Castilla y León se publican, además, en cuaderno aparte del Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, unas **Consideraciones Generales**, seguidas de las correspondientes **Estadísticas**, con un total de, aproximadamente, sesenta páginas, a modo de resumen de nuestra actividad.

Sin olvidar que, además, como medida divulgativa, procedemos a publicar –lo venimos haciendo en los últimos años- una “Revista del Informe Anual” donde, en un corto número de páginas, exponemos resúmenes breves e ilustrados que ayudan a hacer llegar al ciudadano medio el contenido de nuestro trabajo.

Para finalizar deseo manifestar mi agradecimiento a Beatriz Fidalgo González, por su labor de coordinación de los trabajos de elaboración de este Informe, lo que lleva a cabo sin descuidar en lo más mínimo sus otras funciones como Asesora Jefe; y a María Virtudes Santos Cuervo, funcionaria de estas Cortes y Jefa de Administración del Procurador del Común que, como todos los años, se esfuerza para que las Estadísticas respondan, en la medida de lo posible, a la realidad.

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 ha tramitado a instancia propia un total de 109 expedientes durante el año 2004.

Gran número de estos expedientes responden a problemas concretos puestos de manifiesto durante el citado ejercicio. Otra parte de los mismos se encuadran dentro de aquellas actuaciones que este Procurador se comprometió a desarrollar en su discurso de toma de posesión y que han venido siendo objeto de preocupación y estudio a lo largo de estos años:

- Salud mental
- Personas con discapacidades
- Integración social de la comunidad gitana
- Actividades Clasificadas y Medio Ambiente. Ruidos
- Seguridad vial
- Patrimonio Histórico-Artístico

SALUD MENTAL

Los recursos o unidades de carácter hospitalario de media estancia se conciben como dispositivos necesarios para prestar una atención continuada a aquellas personas que precisan de un apoyo que favorezca su integración social.

Ello viene impuesto por la transformación del modelo de asistencia psiquiátrica enmarcada en el contexto de la Ley General de Sanidad por el Decreto 83/1989, de 18 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de Castilla y León, en una red articulada de recursos.

Situados, entre ellos, los Hospitales Psiquiátricos, y obedeciendo al objetivo instaurado en tal proceso de transformación -consistente en la reestructuración de los antiguos hospitales psiquiátricos mediante el establecimiento de áreas diferenciadas, en función de las necesidades de la atención de la población ingresada-, el citado Decreto vino a establecer las diferentes unidades que han de conformar la estructura de tales recursos hospitalarios, distinguiendo entre ellos las Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica.

Dichas Unidades de Rehabilitación, como impulsoras de la desinstitutionalización y como parte de la red de servicios de salud mental, están destinadas a realizar un tratamiento de rehabilitación psicosocial de

los pacientes en régimen residencial, con el objetivo de su integración socio-familiar.

Destaca, entre las mismas, la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro Nuestra Señora de la Fuencisla, dependiente de la Excm. Diputación Provincial de Segovia.

Su organización y funcionamiento ha sido, durante el presente ejercicio, objeto de la intervención de oficio por parte del Procurador del Común (**OF/61/04**), al constatarse, en el curso de la tramitación de un expediente de queja, que no se ajustaba a los criterios establecidos por la Consejería de Sanidad para este tipo de recursos.

Concretamente, según la información facilitada por la Gerencia Regional de Salud, “la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro de Nuestra Señora de la Fuencisla, dependiente de la Diputación Provincial de Segovia, cuenta en la actualidad con un número de camas superior al máximo establecido, y presenta unos ingresos que, casi en su totalidad, superan la estancia máxima, pudiendo calificarse de estancias residenciales que, por su autonomía, no requieren cuidados excesivos.

En consecuencia, no se trataba únicamente de que la Diputación Provincial de Segovia adaptara la Unidad de Rehabilitación a lo previsto en la citada Guía de funcionamiento, por lo que desde la Gerencia de Salud de Área se estaban manteniendo contactos con los responsables de la citada Diputación Provincial con el objeto de adaptar la Unidad de Rehabilitación

a su naturaleza asistencial, tanto en el número de camas como en la cualidad de los pacientes que han de ingresar en ella”.

Se constató, asimismo, que atendido el número de camas (superior al máximo fijado), la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica analizada precisaba de otro psicólogo.

Además, en cuanto al personal de enfermería, teniendo en cuenta nuevamente el número de camas de la Unidad, los días laborables y en turno de tarde debían permanecer en la Unidad dos ATS (solo permanecía uno según informe remitido a esta Institución por la Diputación Provincial de Segovia), y aunque en el turno de noche se contara con un ATS/DUE a dedicación plena, (circunstancia considerada óptima en la guía citada); debía recordarse nuevamente que en la Unidad examinada se superaba el número máximo de camas por lo que no parecía que la existencia de una ATS/DUE en turno de noche permitiera calificar de óptima esa situación.

Si bien la cuestión se encontraba pendiente de la constitución de un grupo de trabajo para analizar las prestaciones y recursos de la citada Unidad, especialmente teniendo en cuenta que la mayor parte de los pacientes atendidos en la misma son, previsiblemente, personas que no se adaptan al perfil exigido a un dispositivo de este tipo, a tenor de los datos conocidos por esta Procuraduría, no parecía existir duda alguna respecto a la circunstancia de que la citada Unidad de Rehabilitación no se ajustaba a las características básicas estructurales, funcionales (procesos) y resultados esperables de este tipo de dispositivo de la red de salud mental, en los

términos que dichas características se concretan en la Guía Básica de Funcionamiento editada por el Sacyl en 2002 (tampoco a las denominadas Áreas Residenciales, pues conviven en la unidad pacientes rehabilitables con otros no susceptibles de dicha rehabilitación).

En efecto, según dicha guía, las Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica son Unidades Hospitalarias, ubicadas en los antiguos Hospitales Psiquiátricos o en Hospitales Generales que realizan un tratamiento de rehabilitación psicosocial en régimen abierto de los pacientes. Se trata de instalaciones sanitarias con ingreso de duración media (entre 6 meses y 1 año) que realizan intervenciones terapéuticas, biológicas, psicológicas, psicosociales y rehabilitadoras, con un especial peso en estas últimas. Y se dirigen a enfermos cuya minusvalía o déficit trasciende tanto el marco estrictamente ambulatorio, como el de hospitalización en Unidad de Agudos. En definitiva, supone un paso asistencial intermedio, apoyándose a su vez en los recursos sociosanitarios.

En esa misma Guía Básica de Funcionamiento se destacan los dos problemas funcionales que pueden presentar estas Unidades y que deben resolverse allí donde existan, evitando que aparezcan en otros:

- 1.- Encubren residuos manicomiales o pacientes de carácter únicamente residencial y sin objetivos de rehabilitación. La solución a este problema exige la creación o desarrollo de dispositivos residenciales y alojamientos específicos para personas con enfermedad mental grave y prolongada.

2.- Se ingresa a pacientes subagudos como medio de descongestionar el bloqueo de la Unidad Psiquiátrica del Hospital General, lo que influye en el tipo de medidas de control y cuidado, y desvirtúa estas unidades, al convivir actividades y ambientes de tratamiento de la enfermedad activa con otras de carácter rehabilitador. La solución podría consistir en las Unidades Psiquiátricas de Atención Sociosanitaria, que realizarán esta función.

Ambos problemas concurrían en la Unidad de Rehabilitación examinada de oficio por el Procurador del Común.

Así, se superaba el número de camas y el tiempo de estancia máxima (entre 6 meses y 1 año), pues según los distintos informes recibidos en esta Institución, la mayor parte de los pacientes ingresados en dicha Unidad son personas de estancia residencial muy prolongada y que por su autonomía no requieren cuidados excesivos o no requieren el nivel de cuidados que precisan los pacientes psiquiátricos.

Esta misma circunstancia, al igual que el segundo defecto o problema funcional, ya fue constatado por esta Institución con ocasión de la tramitación del expediente de queja Q/2146/99.

En efecto, en dicho expediente se constató que el número de camas de la Unidad era de 56, el tiempo medio de estancia de los pacientes era de unos 16 años (porque la mayoría de los pacientes procede del antiguo Hospital Psiquiátrico), y el número de camas que presentaban rotación se estimaba en enero de 2001 (según la información facilitada por la

Diputación Provincial de Segovia), en unas doce camas anuales, siendo el tipo de enfermos predominante el que padece esquizofrenia de tipo residual.

Ya en aquella ocasión, esta Institución, vistas las deficiencias apuntadas, estimaba necesaria su corrección para la mejora de la atención psiquiátrica en la provincia de Segovia. Así, se comprobó la existencia de los siguientes defectos:

a) La persistencia en la citada Unidad de Rehabilitación de un elevado grupo de pacientes de elevada cronicidad y patología irreversible, que permanecía ingresado de forma estacionaria. Tal núcleo de población psiquiátrica estaba compuesto por la herencia del antiguo Hospital Psiquiátrico provincial, esto es, personas con trastornos psiquiátricos severos, niveles insuficientes de autonomía personal, escasos o inexistentes vínculos familiares y largos años de institucionalización. Características que les convertían en usuarios cuyas principales necesidades acababan siendo de carácter social

b) El perfil descrito de estos pacientes limitaba notablemente la movilidad de las camas disponibles (sólo doce son funcionales, siendo el resto residenciales), reduciendo considerablemente el índice de rotación anual; lo que resultaba insuficiente para cubrir las necesidades del Área de Salud de la población de Segovia, que debía trasladarse a unidades existentes en otras provincias de la Comunidad.

A pesar de ello, la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro “Nuestra Señora de la Fuencisla” apenas desarrollaba la función que, como tal, le correspondía. De hecho, en la misma, se estaban produciendo los dos problemas funcionales arriba apuntados, e indicados en la Guía Básica de Funcionamiento de esta clase de recursos. En efecto, en dicha Unidad se agrupaban tanto pacientes susceptibles de rehabilitación con el objetivo de conseguir su integración socio-familiar, como pacientes que, tras un largo periodo de institucionalización, presentan déficit psicosociales predominantes o no susceptibles de recibir cuidados psiquiátricos continuados.

Esta situación, según constató en su momento esta Institución, impedía dar salida a los enfermos en los plazos establecidos en el citado Decreto 83/89, provocando el colapso de la Unidad por parte de ese elevado grupo de enfermos de patología irreversible procedentes del antiguo Hospital Psiquiátrico y sin posibilidades de integración en la comunidad. Por ello, a su vez, el índice de rotación anual era muy reducido, quedando muy limitada la funcionalidad del recurso rehabilitador y claramente mermada la accesibilidad al mismo desde los correspondientes dispositivos de la red asistencial.

Conscientes, pues, de la necesidad de creación de una verdadera Unidad de Rehabilitación que cumpliera los objetivos de la normativa señalada, con un periodo de estancia propio de naturaleza y finalidad, y que diera cobertura a las necesidades de la población de Segovia, eliminando

los traslados a otras Áreas de Salud de la Comunidad, parecía resultar acertado realizar al respecto los esfuerzos administrativos oportunos.

Sin olvidar, además, la necesidad de que se mantuviera una Unidad o Área residencial que albergara al remanente manicomial, así como al resto de pacientes psiquiátricos susceptibles de tratamiento o atención social en este tipo de recursos asistenciales.

En atención a todo ello, el Procurador del Común (con ocasión del mencionado expediente de queja Q/2146/99) dirigió la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

«Que por esa Administración -directamente o, en su caso, en colaboración con otros organismos- se estudien las fórmulas posibles para la existencia de una verdadera Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica en Segovia, que limitada al tratamiento rehabilitador en régimen residencial de los enfermos mentales para su integración comunitaria y caracterizada por la temporalidad de los internamientos, venga a dar cobertura a las necesidades de dicha provincia.

O bien, por otro lado, que tal estudio se oriente hacia la creación de una unidad residencial, que acogiendo a ese grupo de pacientes de elevada cronicidad y patología irreversible procedentes de largos internamientos, que en la actualidad colapsan la denominada Unidad de rehabilitación del Centro “Nuestra Señora

de la Fuencisla”, permita el verdadero y efectivo desarrollo de este recurso rehabilitador.

Todo ello sin perjuicio de que puedan acogerse otras posibilidades distintas a las indicadas para solucionar la problemática planteada y, en todo caso, en cumplimiento de la distinción prevista en el Decreto 83/89, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de Castilla y León».

En respuesta a la anterior resolución, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (actual Consejería de Sanidad), indicó que en el año 2001 había iniciado un plan de adecuación de la Unidad de Rehabilitación del Centro “Nuestra Señora de la Fuencisla” de Segovia, con la elaboración de un análisis de funcionamiento de la misma. Además comunicó que se habían celebrado reuniones entre los responsables de la Gerencia Regional y la Diputación Provincial de Segovia, propietaria de la Unidad de Rehabilitación, con el objetivo de mejorar su eficiencia.

Y, finalmente, se indicaba que ambas administraciones pretendían incrementar la eficiencia de la Unidad, sin que ello fuera en detrimento de los pacientes que actualmente se encontraban en ella.

Ahora bien, a la luz de lo informado por la Gerencia Regional de Salud, con relación a la actual situación de la citada Unidad de Rehabilitación, era evidente que desde entonces nada había mejorado.

En definitiva, subsistían los mismos problemas que en su momento apreció esta Procuraduría y nada se había corregido desde que se indicó por la Administración que se habían iniciado los trabajos para mejorar la eficiencia de la citada Unidad.

Esta circunstancia determinó la necesidad de que el Procurador del Común insistiera en su resolución anterior, al tiempo que debía poner de relieve el notable retraso en el que se había incurrido por parte de los responsables de corregir esta situación; retraso que, sin duda, repercutía de forma negativa en los derechos de los pacientes psiquiátricos ingresados en la mal llamada Unidad de Rehabilitación, en sus familias y en los posibles pacientes que por su perfil se ajustan a los criterios de inclusión establecidos en la Guía de funcionamiento y que, sin embargo, ante la escasa rotación de camas tienen pocas posibilidades de acceder a la misma.

Sin olvidar, por otra parte, que aquellos pacientes susceptibles de rehabilitación que acceden a dicha Unidad, han de convivir con otros que no son susceptibles de la misma ni están precisados de cuidados psiquiátricos continuados, conviviendo, así, actividades y ambientes de tratamiento de la enfermedad activa con otras de carácter rehabilitador.

El Procurador del Común dirigió, por todo ello, a la Diputación Provincial de Segovia la siguiente resolución:

«Que en coordinación con la Consejería de Sanidad y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, se adopten las medidas precisas para que la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del

Centro Nuestra Señora de la Fuencisla adecue su organización y funcionamiento a las exigencias derivadas de la guía básica de funcionamiento de este tipo de recursos editada por el Sacyl, de manera que, tras el estudio correspondiente, se establezca en Segovia una verdadera Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica, que limitada al tratamiento rehabilitador en régimen residencial de los enfermos mentales para su integración comunitaria y caracterizada por la temporalidad de los internamientos, dé cobertura a las necesidades de dicha provincia.

O que el estudio que, en su caso, deba realizarse, en coordinación con la Administración Autonómica, se oriente hacia la creación de una específica Unidad residencial, que acogiendo a ese grupo de pacientes de elevada cronicidad y patología irreversible procedentes de largos internamientos, que en la actualidad colapsan la denominada Unidad de Rehabilitación del Centro Nuestra Señora de la Fuencisla, permita el verdadero y efectivo desarrollo de este recurso rehabilitador.

Todo ello sin perjuicio de que esa Administración, en coordinación con los órganos competentes de la Consejería de Sanidad, pueda acoger otras posibilidades distintas de las indicadas para solucionar los problemas existentes y, en todo caso, en cumplimiento de la distinción prevista en el Decreto 83/89, de 18

de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de Castilla y León».

Además, dado el dilatado periodo de tiempo durante el que se había mantenido la deficiente situación de funcionamiento y organización de la denominada Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro Nuestra Señora de la Fuencisla, se consideró oportuno añadir lo siguiente:

«Que se agilicen al máximo los trámites que permitan, en el más breve plazo posible, corregir los defectos apuntados y de subsistir como auténtica Unidad de Rehabilitación la actualmente así denominada en el Centro “Nuestra Señora de la Fuencisla” de Segovia, que se le dote de los recursos humanos precisos, exigidos por la guía básica de funcionamiento editada por el Sacyl, atendido el número de camas con que cuenta dicha Unidad en la actualidad, superior al máximo establecido en dicha guía».

Además, en esta misma actuación de oficio se dirigió una resolución de contenido similar a la Consejería de Sanidad, reiterando la resolución dictada en el expediente Q/2146/99.

En contestación a dicha resolución, la Diputación Provincial de Segovia, manifestó a esta Institución su disposición a aceptar cuantas recomendaciones redunden en beneficio de la mejora de los Servicios, si bien también aclaraba que no estimaba procedente adoptar decisiones de carácter estructural a la espera de la transferencia o traspaso de esa Unidad a la Consejería de Sanidad, que será la que deba adoptar las medidas

correspondientes para adaptar su funcionamiento al manual o a cualquier otra norma legal que así lo exija.

Esta Institución espera que la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma, que justifica, según la comunicación de la Diputación Provincial de Segovia, la no adopción de medidas de carácter estructural (por ejemplo el incremento del personal), permita a dicha Administración adoptar las medidas oportunas para adecuar el funcionamiento de esa Unidad a lo establecido en las Guías de funcionamiento editadas por Sacyl.

Por su parte, la Consejería de Sanidad rechazó la resolución dirigida a la misma, aunque comunicó que ya se habían iniciado los primeros contactos con el fin de iniciar el proceso de traspaso a la Junta de Castilla y León de los servicios sanitarios que hasta el momento venía prestando la Diputación Provincial de Segovia y añadía que una vez transferidos tales servicios, la Gerencia Regional de Salud adecuaría la citada Unidad de Rehabilitación a la Guía aprobada para los centros dependientes de esa Gerencia.

MENORES

La intervención llevada a cabo por el Procurador del Común en el ámbito de las reclamaciones presentadas en relación con la defensa de los derechos de la infancia, se ha visto complementada con el desarrollo de una

actuación de oficio sobre los menores desprotegidos o en situación de riesgo de esta Comunidad Autónoma, derivada no sólo de la necesaria protección que, por su falta de madurez física y mental, requiere este colectivo, sino también y, fundamentalmente, de la preocupante situación en la que viven y se encuentran un número importante de niños y adolescentes, necesitados del adecuado ejercicio de una acción protectora, acorde con el pleno desarrollo de su personalidad.

También se abordaron, en dicha actuación, los problemas surgidos a la hora de proporcionar los medios, materiales y humanos, que permitan dar una adecuada respuesta a las necesidades derivadas de la entrada en vigor de la Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Esta actuación culminó con la presentación del correspondiente Informe especial ante las Cortes de Castilla y León y la formulación de diferentes resoluciones a las administraciones implicadas en esta materia.

Corresponde, ahora, dar cuenta de las respuestas obtenidas sobre tales resoluciones, destacando, a este respecto, una aceptación generalizada de las mismas:

1.- Resoluciones de carácter general sobre el sistema de protección de menores dirigidas a la Gerencia de Servicios Sociales

“a) Que con la máxima celeridad se proceda a la elaboración y aprobación de las normas de desarrollo de la Ley 14/2002, de 25

de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, para regular las materias que, por el momento, penden de dicho desarrollo”.

Esta resolución fue aceptada.

“b) Que continuando con la tendencia que viene siguiendo la Administración autonómica, se siga potenciando la figura del acogimiento familiar conforme a los criterios de aplicación establecidos en el art. 91 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, restringiendo en la medida de lo posible la institucionalización de los menores”.

Se aceptó esta resolución, dado que está en la línea en la que, según la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, viene trabajando la Gerencia de Servicios Sociales.

“c) Que de conformidad con lo que se preveía en la Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia (2002-2003), se proceda a la modificación del actual Estatuto de Centros y Servicios Propios y Colaboradores de protección, atención y tratamiento de menores en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con el fin de adaptarse a los cambios experimentados en la atención residencial durante los últimos años”.

Resolución aceptada, existiendo un borrador ya elaborado, actualmente en tramitación.

“d) Que en las inspecciones o supervisiones semestrales de los centros colaboradores se controle especialmente la plantilla de personal, no sólo para determinar si los recursos humanos de cada centro se ajustan a los requisitos mínimos exigidos en la normativa vigente, sino también, desde luego, si la atención responde a unos niveles de calidad exigibles que garanticen la eficacia de la práctica asistencial y educativa objeto del acogimiento, para lo que, en algunos casos, podrá resultar precisa la mejora o el incremento de los mínimos establecidos”.

Téngase en cuenta que así se recoge ya en el nuevo Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección, aprobado con posterioridad a la fecha de cierre del informe elaborado por esta Procuraduría.

Se acepta dado que en la actualidad ya se viene realizando.

“e) Que dada la escasez de recursos destinados a menores con necesidades especiales (discapacidades, trastornos psíquicos.....) o con problemas de socialización, se estudie la conveniencia de poner en marcha nuevos dispositivos destinados a tales situaciones, así como la de que exista en cada provincia al menos un centro de

cada una de las tipologías existentes, de forma que pueda proporcionarse a los menores desprotegidos la necesaria atención en aquellos centros que permitan mantener la proximidad a su entorno familiar y social, cuando ello resulta procedente”.

La tipología de tales centros habrá de ajustarse al nuevo Decreto citado en el apartado anterior.

Esta resolución no fue aceptada. A este respecto, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades informó que no existía carencia de estos recursos. Y que incluso, con carácter general, hay plazas vacantes para prestar atención a las necesidades de carácter regional, no pareciendo preciso crear plazas en el ámbito provincial.

“f) Que con la mayor celeridad posible finalicen los trabajos iniciados en su día y se apruebe definitivamente el Decreto regulador de la adopción en Castilla y León (nacional e internacional)”.

Resolución que fue aceptada, encontrándose en la última fase de tramitación la normativa pertinente.

“g) Que con la finalidad de superar los retrasos que todavía se vienen produciendo en la tramitación de los expedientes de adopción internacional, se articulen mecanismos idóneos para su agilización, especialmente en el ámbito de las valoraciones de idoneidad de los solicitantes”.

El rechazo de esta resolución se motivó en la inexistencia de retrasos en la tramitación de los expedientes de adopción.

“h) Que por la Gerencia de Servicios Sociales se asuma el coste de los informes de idoneidad realizados a través del TIPAI con el fin de no discriminar a aquellos solicitantes que no opten por este turno privado, evitando, así, la alteración del orden en la valoración de las solicitudes de adopción internacional”.

No se acepta por tratarse de una cuestión ya asumida desde el 1 de enero de 2003.

“i) Que dada la importancia del estricto y riguroso desarrollo de la supervisión e inspección de las Entidades Colaboradoras para funciones de mediación en adopción internacional, se introduzca en el Decreto 207/1996, de 5 de septiembre, por el que se regula la habilitación de tales ECAIS, modificado por Decreto 101/2003, de 28 de agosto, o en la normativa que lo sustituya, la obligación de inspeccionar anualmente todas las entidades habilitadas en Castilla y León”.

No fue aceptada, dado que se está controlando con una supervisión general la actividad de todas las ECAIS sobre el cumplimiento de sus funciones y obligaciones.

“j) Que con la mayor celeridad posible, se proceda a la aprobación de un nuevo Plan Regional de Protección a la Infancia, como

instrumento para la determinación del planteamiento estratégico, objetivos y líneas de actuación a desarrollar en esta materia en los próximos cuatro años, de conformidad con el art. 30 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y Servicios Sociales”.

Fue aceptada, estando prevista su aprobación a finales de 2004.

2.- Resoluciones de carácter particular en relación con los centros de protección de menores visitados, dirigidas a la Gerencia de Servicios Sociales

Residencia “Fuente Clara” de Ávila

“a) Que se proceda a una mejor dotación del equipamiento y de elementos decorativos (sobre todo en las salas de estar), adaptados a las edades de los internos, con el fin de lograr un ambiente más familiar.

Esta Institución considera que la dotación de algunos de los centros visitados con equipamiento y elementos decorativos adaptados a las edades de los menores internos, con el fin de lograr un ambiente más familiar, debe abordarse de manera inmediata, dado que la naturaleza de tales medidas no justifica en ningún caso el agotamiento del plazo de tres años establecido en la Disposición Transitoria Primera del Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de

autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección”.

Resolución aceptada, puesto que se está procediendo progresivamente a adecuar el equipamiento y demás mobiliario a las necesidades de los menores.

“b) Que dadas las reducidas dimensiones de los dormitorios destinados a los menores, se asegure el uso individual de los mismos, salvo en caso de estricta necesidad, ofreciendo, así, el espacio necesario para su intimidad, estudio y ocio”.

Se aceptó la resolución.

“c) Que se aceleren los trámites oportunos para la instalación de un ascensor, eliminando, de esta forma, las barreras existentes en el centro”.

No fue aceptada, por entender que no constituye una necesidad, consideradas las características de la población atendida, que no presentan discapacidades físicas, y aunque pudiera entenderse como una mejora, no se aprecia como una prioridad en el centro.

Residencia “Gregorio Santiago” de Burgos

“a) Que existiendo algunos dormitorios que no cuentan con puerta de entrada independiente, debiendo accederse a los mismos a través de otra habitación con la que se encuentran comunicados, se

adopten las medidas pertinentes para garantizar la intimidad de los menores afectados”.

No fue aceptada, al existir únicamente una habitación que no cuenta con puerta de entrada independiente, utilizada por grupos de hermanos.

“b) Que, con la finalidad de lograr un ambiente más familiar y alejado de los antiguos macrocentros, en los Hogares de medianos y mayores se proceda a una mayor dotación de elementos decorativos (cuadros, alfombras u otro tipo de adornos) para ofrecer una imagen más hogareña y confortable. Y que, asimismo, se dote a los baños de algún tipo de elemento estético, que les diferencie de los típicos vestuarios colectivos (Ver aclaración contenida en apartado a) de las resoluciones relativas a la Residencia ‘Fuente Clara’ de Ávila)”.

Resolución aceptada.

Hogar de Socialización “El Parral” de Burgos

“Que se proceda, de no haberse efectuado en la actualidad, a la realización de las reformas necesarias para corregir las deficiencias apreciadas en el centro, tales como desconchados en el techo y la sustitución de las puertas rotas, así como las deficiencias de saneamiento y/o aislamiento que provocan, en ocasiones, humedades”.

Resolución aceptada.

Vivienda Hogar “Nuevo Futuro” de Burgos

“a) Que en la parte superior de las literas ubicadas en las habitaciones del centro, se proceda a la colocación de los suficientes elementos de seguridad que eviten caídas de los menores.

b) Que se evite, en la medida de lo posible, el uso, por los niños de menor edad, de las dependencias situadas en la segunda planta de la vivienda, ante el riesgo que para ellos puede representar la escalera de caracol que da acceso a dicha planta.”

Respecto a ambas cuestiones, la Consejería de Familia dará traslado a la entidad colaboradora correspondiente con la indicación de que subsanen las deficiencias.

Residencia “Suero de Quiñones” de Armunia (León)

“a) Que se aceleren, en la medida de lo posible, las gestiones iniciadas en su día para el cese del funcionamiento de la Residencia y la posterior ubicación de los menores en hogares o viviendas de acogida normalizadas, eliminando, así, las connotaciones innatas a las estructuras macroresidenciales obsoletas y lograr un espacio familiar más adaptado a los nuevos modelos de protección a la infancia”.

Resolución aceptada; si bien se está pendiente de la respuesta al recurso interpuesto contra la resolución del Ayuntamiento de León por la

que se impide llevar a cabo en determinados terrenos la construcción de un nuevo centro.

“b) Que mientras los menores sigan utilizando estas instalaciones, se mantengan las mismas en buen estado de conservación, uso y habitabilidad, abordando, a medida que surjan diferentes necesidades, las reparaciones que resulten oportunas”.

Fue aceptada.

“c) Que en cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora de los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros y establecimientos de menores de protección o en riesgo de marginación, se dote al centro del preceptivo libro en el que los menores o sus representantes puedan hacer constar sus peticiones, sugerencias y quejas, informándose, posteriormente, a los usuarios de su existencia”.

Se aceptó la resolución, emitiéndose las instrucciones precisas al efecto.

Centro de Acogida “El Alba” de León

“Que se proceda, previos los trámites oportunos, a la instalación de algún mecanismo o elemento en el hueco de la escalera, dado el riesgo de posibles caídas que para los menores acogidos representa”.

Según la Consejería de Familia se va a proceder a la instalación de un ascensor, ya que se considera prioritario por la corta edad de los menores acogidos en este centro.

Hogar de acogida “Santa María” de León

“a) Que se eliminen, en caso de no haberse realizado obras en este aspecto, las humedades observadas en el momento de la visita en algunas de las dependencias del centro.

b) Que se limite la capacidad del centro a 10 plazas, teniendo en cuenta que, con el fin de lograr un ambiente normalizado, resulta conveniente que los menores dispongan, aunque sea de forma compartida, de su propia habitación. Ello con independencia de que las dos camas ubicadas en dependencias no destinadas a dormitorio puedan utilizarse en caso de urgencia y siempre de forma transitoria”.

No fueron aceptadas, al haberse trasladado el centro a otro edificio de nueva construcción.

Vivienda-Hogar “Cruz de los Ángeles” de Palencia

“Que en la parte superior de las literas ubicadas en las habitaciones del centro, se proceda a la colocación de los suficientes elementos de seguridad que eviten caídas de los menores”.

La mencionada Administración procederá a dar traslado a la entidad colaboradora para que corrija la citada cuestión.

Centro de Día “San Juan Bosco” de Palencia

“Que se agilicen las gestiones necesarias para la instalación de un aparato elevador que elimine las barreras existentes, y las precisas para la restauración de la fachada del centro, de no haberse realizado ya”.

Se acepta la indicación relacionada con la fachada, rechazándose la relativa a la instalación de un ascensor.

Residencia “Los Molinos del Tormes” de Salamanca

“Que con el fin de ofrecer un ambiente más familiar y confortable, alejado de su actual imagen próxima a las tradicionales macroinstituciones, se dote al centro de un mejor equipamiento y decoración (sobre todo en las salas de estar), adaptándole a las edades de los niños acogidos (Ver aclaración contenida en apartado a) de las resoluciones relativas a la Residencia ‘Fuente Clara’ de Ávila)”.

Resolución aceptada.

Hogar de Acogida “M^a Dolores Pérez Lucas” de Salamanca

“Que se proceda a la instalación de los necesarios dispositivos contra incendios en todas las zonas del edificio”.

Resolución aceptada.

Residencia “La Alameda” de Mojados (Valladolid)

“Que se estudie la posibilidad de instalar un aparato elevador que elimine las barreras que representan las escaleras de acceso a las distintas plantas del inmueble”.

No fue aceptada, dado que resulta más prioritario el arreglo del tejado del edificio. No obstante, será valorado en un futuro.

Residencia “José Montero”, Valladolid

“Que dado el carácter impersonal y poco familiar del centro, motivado por sus amplias dimensiones, se favorezca en cada una de sus unidades, de no haberse efectuado tras la reforma, la creación de ambientes adecuados a la edad de los niños acogidos y semejantes a hogares normalizados (Ver aclaración contenida en apartado a) de las resoluciones relativas a la Residencia “Fuente Clara” de Ávila)”.

Resolución aceptada.

Hogar Tutelado “El Juglar” de Valladolid

“Que se proceda, de no haberse efectuado hasta el momento, a la eliminación de las humedades existentes en el hogar destinado a las chicas”.

Puesta la Administración en contacto con la entidad gestora, ésta comunicó que las humedades ya no existían, una vez finalizadas las obras correspondientes.

Hogar de Acogida Mensajeros de la Paz de Zamora

“a) Que se proceda a la reparación de la puerta del baño ubicada en la planta segunda y a la eliminación de los malos olores, de persistir dichas deficiencias en la actualidad.

b) Que se estudie la conveniencia de disminuir el número de plazas del centro, teniendo en cuenta las reducidas dimensiones de la vivienda y la existencia de un único baño completo en el inmueble para uso tanto de los menores acogidos como de los educadores”.

La Consejería de Familia dará traslado a la entidad colaboradora de tales indicaciones, si bien ésta tiene previsto el cierre del centro antes de finalizar el año 2004.

Centro de Día “La Veguilla”, Benavente (Zamora)

“Que con la finalidad de paliar el incumplimiento de la normativa reguladora del personal que debe reunir el centro, se dote al mismo, de no haberse hecho hasta el momento, de la plantilla de atención directa que se adecue a los mínimos establecidos legalmente, atendiendo a unos niveles de calidad exigibles para asegurar la eficacia de la práctica asistencial”.

No fue aceptada, puesto que en la práctica, pese a su denominación, funciona como comedor escolar que atiende a niños con dificultades socioeconómicas procedentes de la comarca de Benavente.

3.- Resoluciones a la Diputación Provincial de León sobre el Hogar Funcional León

“a) Que se proceda, de no haberse efectuado en la actualidad, a la reparación o sustitución del mobiliario que se encuentre deteriorado.

b) Que en la parte superior de las literas ubicadas en los dormitorios, se proceda a la instalación de los suficientes elementos de seguridad que eviten caídas de los menores.

c) Que con el fin de ofrecer un ambiente más familiar y confortable, se dote al centro de un mejor equipamiento y decoración, en especial en los dormitorios”.

Dicho organismo comunicó que se había procedido al cierre del mencionado centro

4.- Resoluciones a la Diputación Provincial de Segovia sobre la Residencia juvenil y Centro de Día “Juan Pablo II” de Segovia

1) En relación con la zona residencial:

A) Zona de Mayores.

“a) Que se lleve a cabo la necesaria remodelación de las paredes y mobiliario de la zona situada en la primera planta y destinada a los menores con mayor autonomía”.

Se comunicó a esta Procuraduría que ya estaba previsto para su ejecución proceder a pintar toda esta zona.

“b) Que la sala destinada a relax o tertulia de los mayores se dote con el mobiliario adecuado para el uso al que está destinada dicha dependencia, procediendo, asimismo, a la reparación del deficiente estado de sus paredes”.

Se está trabajando en dotar presupuestariamente el importe necesario para cambiar el mobiliario, estando, asimismo, previsto proceder al pintado de sus paredes.

“c) Que, igualmente, se aborde de forma urgente la reforma de los baños, dotándoles de duchas separadas que garanticen la intimidad de los menores”.

Existe una previsión para la mejora de esta zona.

B) Zona de Pequeños:

“a) Que se habilite un espacio para su juego, distinto del existente en el vestíbulo de la primera planta del internado, evitando, así, el riesgo de caídas que por su actual ubicación supone para los niños”.

Se indica que no se trata de una zona de juegos, pese a mantener una decoración y estética similar a la de otras zonas de tales características.

2) En relación con el Centro de Día:

“a) Que se proceda de forma inmediata a la realización de las inversiones necesarias para eliminar el deficiente estado de las distintas dependencias y de su mobiliario”.

La Diputación está tramitando la inclusión en el presupuesto de los créditos necesarios para atender dicha necesidad, siendo preciso el arreglo de carpintería, iluminación y pintura y la dotación de un nuevo mobiliario, por lo que presumiblemente en el ejercicio presupuestario de 2005 puedan acometerse prácticamente todas las inversiones.

3) Con carácter general:

“a) Que estimando que la excesiva amplitud del centro contrasta con el reducido número de menores internos, se valore la posible reorganización de los niños por circunstancias y edades, contribuyendo, así, a la creación de un ambiente más agradable y semejante a un hogar normalizado”.

Se manifiesta que la residencia está organizada por edades, existiendo dormitorios separados por sexo y con espacios diferenciados igualmente para edades, para los tiempos de esparcimiento y ocio.

“b) Que con esta misma finalidad, y junto a la realización de las reformas aludidas, se adapte la decoración del centro a las edades de los menores.

Esta Institución considera que la dotación de equipamiento y elementos decorativos adaptados a las edades de los menores internos, con el fin de lograr un ambiente más familiar, debe abordarse de manera inmediata, dado que la naturaleza de tales medidas no justifica en ningún caso el agotamiento del plazo de tres años establecido en la Disposición Transitoria Primera del Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección”.

La Diputación considera que los elementos decorativos utilizados son acordes a las edades de los menores.

“c) Que se adopten las medidas oportunas para la eliminación de las barreras que representan las escaleras existentes en el centro”.

Se considera que la instalación de un ascensor o de algún otro elemento que elimine las barreras, dadas las características y edad de los residentes, supondría un riesgo mayor que el de las propias escaleras.

5.- Resoluciones sobre el sistema de reforma dirigidas a la Gerencia de Servicios Sociales

“a) Que se proceda a abordar la reparación de las dependencias del Centro Regional Zambrana que no fueron objeto de las últimas reformas realizadas en el mismo (en especial la zona dedicada a talleres), con la finalidad de adecuarlas al mismo estado que presentan las instalaciones reformadas”.

Resolución aceptada, indicando que a lo largo de los años 2002, 2003 y 2004 se han llevado a cabo obras para adaptar las instalaciones de la parte antigua del centro, entre ellas la reforma de servicios, habitaciones y salas de estar de las unidades, así como los talleres generales, sustituyéndose la maquinaria de trabajo, cambiando el sistema de iluminación y los suelos.

“b) Que se proceda a la elaboración y aprobación de una normativa de carácter específico que regule los requisitos de todos los recursos destinados a la ejecución de las medidas impuestas a los menores infractores por las autoridades judiciales competentes. Y que en dicha normativa se establezcan los mecanismos adecuados para la inspección y control del funcionamiento de todos los centros, propios y colaboradores, dedicados a la ejecución de las medidas de reforma.

Ello sin perjuicio de que hasta su aprobación sea de aplicación lo establecido en la Disposición Adicional del ya citado Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de

los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección”.

Resolución aceptada, existiendo actualmente un borrador de decreto que aborda estas materias.

“c) Que se extremen las precauciones necesarias para erradicar situaciones de conflictividad que, en ocasiones, se han producido en el Centro Regional Zambrana, tales como fugas, agresiones entre menores y hacia educadores, etc”.

Se aceptó la resolución, indicándose que por la Dirección del centro se han tomado medidas para impedir la fuga de menores, sin que se haya producido ninguna a lo largo de 2004.

Y al objeto de evitar situaciones conflictivas, se ha procedido a un incremento progresivo de la plantilla, de forma que la ratio educadores/menores es una de las más altas de todos los centros nacionales. Se ha incrementado, también, el número de vigilantes de seguridad y mejorado las instalaciones para facilitar la prevención de incidentes, así como la resolución de los mismos cuando se producen.

“d) Que en aplicación de lo establecido en el art. 46.3 de la LORPM, se proceda a la creación de otros centros de titularidad propia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León -al margen del Centro Regional Zambrana- permitiendo, así, al menor infractor la posibilidad de cumplir la medida de internamiento

impuesta en un centro cercano a su domicilio, siempre que así resulte procedente”.

No fue aceptada.

“e) Que para la ejecución de la medida de libertad vigilada se habiliten los medios materiales y humanos precisos para un adecuado seguimiento del menor, dadas las carencias apreciadas al respecto por algunas de las Fiscalías de esta Comunidad Autónoma”.

No se efectúa pronunciamiento alguno al respecto, puesto que la Consejería de Familia afirma que desconoce cuales son las carencias existentes. Señala, no obstante, que las Unidades de Intervención Educativa cuentan con profesionales especializados suficientes para la ejecución de las medidas de esta naturaleza, cuyo número se ha ido incrementando para adaptarse al volumen de los casos.

“f) Que se estudie la posibilidad de crear centros de titularidad propia de la Administración Autonómica para el cumplimiento de la medida de internamiento terapéutico, supliendo así, las carencias apuntadas por algunas Fiscalías con relación a los recursos precisos para la adecuada atención de menores infractores, drogodependientes y enfermos mentales.

Téngase en cuenta que con posterioridad al cierre del informe elaborado por esta Procuraduría, el Decreto 42/2004, de 29 de

abril, por el que se modifica el Estatuto del Centro Regional Zambrana, ha variado su estructura, introduciendo en el Área de Intervención de Reforma, además de la Unidad de Reforma, la Unidad de Intervención Terapéutica, destinada a la ejecución de medidas de internamiento terapéutico dictadas por los Juzgados de Menores. Ello, no obstante, no resulta suficiente a tenor de lo dispuesto en el art. 46.3 de la LORPM, dado que el internamiento, en principio, debe realizarse en el centro más adecuado para su ejecución de entre los más cercados al domicilio del menor”.

No se aceptó la resolución. Indicándose que para la ejecución de estas medidas se vienen utilizando, cuando se consideran adecuados, los recursos de las redes de salud mental y de atención a toxicómanos, habiéndose puesto en marcha desde la Gerencia de Servicios Sociales tres dispositivos específicos para aquellos supuestos que no tienen cabida en los recursos del sistema de salud y del plan regional de drogas.

La intervención de oficio por parte del Procurador del Común en este ámbito de la protección a la infancia, ha abordado, al margen de la mencionada actuación, otras cuestiones de especial importancia.

Una de ellas relacionada con la necesidad de garantizar la seguridad de los menores de edad en el desarrollo de ciertas actividades de ocio accesibles a los mismos en su ejercicio del derecho al juego.

Efectivamente, con la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha 20 de

noviembre de 1959, vino a reconocerse su derecho al juego, imponiendo a las autoridades públicas el esfuerzo y promoción de su disfrute.

La consagración de este derecho se ha visto plasmada en numerosas leyes de carácter autonómico en materia de protección y atención a la infancia. Éste es el caso de Castilla y León: La Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia, reconoce el derecho a la cultura y al ocio como derecho específico de especial protección de los menores, imponiendo, así, a las Administraciones públicas la promoción del juego y de las actividades de ocio y tiempo libre en su vida cotidiana como elementos esenciales en su desarrollo evolutivo y en su proceso de socialización.

Ámbito en el que se aprecia un importante e imparable crecimiento del sector del ocio y tiempo libre, que viene a mejorar la satisfacción de algunas necesidades y demandas meramente lúdicas que permiten a la población infantil y juvenil el adecuado disfrute de su esparcimiento y de su participación en actividades recreativas propias de su edad.

Ello, sin embargo, ha de conciliarse con otros derechos e intereses de la infancia y adolescencia de igual o superior rango y que, por tanto, deben ser tutelados por los propios poderes públicos.

Es, así, que la protección de la infancia y de la juventud exige el establecimiento de diferentes garantías que eviten que las actividades lúdicas y de esparcimiento, imprescindibles para una eficaz formación y desarrollo de la personalidad, se desvirtúen hasta convertirse en un

obstáculo para ese desarrollo e incluso en un peligro para la seguridad de los niños y jóvenes.

Esta exigencia no ha sido ajena a la actividad normativa de algunas Comunidades Autónomas, que han venido a incluir en el ámbito de las actividades recreativas y establecimientos públicos sometidos a sus respectivas leyes, aquéllos dedicados específicamente al ocio infantil.

Destaca el Decreto 239/1999, de 31 de agosto, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el que se aprueba el Catálogo de los espectáculos, las actividades recreativas y los establecimientos públicos sometidos a la Ley 10/1990, de 15 de julio, que incluye dentro de las actividades recreativas de juego las denominadas ludotecas, con una finalidad lúdica, educativa, cívica, social y cultural para llevar a cabo un proyecto formativo y con el objetivo principal de colaborar en el desarrollo integral de la persona a través del juego, para lo que están dotadas de un fondo organizado de juguetes y elementos lúdicos.

También la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Comunidad Valenciana, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, incluye en el catálogo recogido en su Anexo los establecimientos dedicados al ocio infantil, de forma habitual y profesional, dotados de juegos infantiles (ludotecas).

O el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de

Andalucía, donde se incluyen los centros de ocio y diversión destinados al desarrollo de juegos recreativos mediante la utilización de instalaciones, módulos y simuladores electrónicos o mecánicos de animales, vehículos o de modalidades deportivas, así como mediante el uso de instalaciones no eléctricas ni mecánicas, tales como colchonetas, parques de bolas de colores, toboganes, tirantes elásticos y cualesquiera otras de similares características.

Con ello, y considerando la próxima aprobación del Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León, el Procurador del Común consideró conveniente reflexionar sobre la necesidad de que este tipo de equipamientos dedicados al ocio y tiempo libre infantil fuese incluido en el ámbito de las actividades recreativas, estableciendo, para ello, las previsiones normativas que a tal efecto pudieran resultar precisas en esa futura Ley y llevando a cabo, en caso preciso, su desarrollo normativo en este aspecto.

Para ello, esta Procuraduría, en la actuación de oficio **OF/67/04**, formuló a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

“Que se introduzcan en el futuro Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León las previsiones necesarias para garantizar en este ámbito la regulación de los centros de ocio y tiempo libre infantiles y juveniles o ludotecas, inspirando, así, tal normativa en uno de los principios

consagrados en nuestra Constitución, como es la protección de la infancia y juventud y en armonía o equilibrio con otros intereses de especial promoción como el derecho al ocio y al juego de los menores de edad. Y desarrollando, asimismo, reglamentariamente la citada Ley en este aspecto, una vez aprobada y siempre que ello resultase preciso”.

Así mismo, la importancia y el notable e incesante incremento de este tipo de equipamientos de tiempo libre para la infancia y la adolescencia -que se viene implantando progresivamente de acuerdo con la demanda social-, hacía pensar en la dotación de una regulación propia e independiente a la de otros servicios de carácter socioeducativo.

Y es que las denominadas ludotecas o centros de ocio infantil, en creciente proceso de expansión junto con la proliferación de parques de atracciones, temáticos, acuáticos y ferias, se han consolidado como servicios recreativo-culturales para desarrollar la personalidad del niño a través del juego y el juguete. Disponen, así, de un importante fondo lúdico y utilizan el juego (elemento indispensable en el desarrollo infantil y juvenil) como una de las principales herramientas de intervención educativa, social y cultural.

Conscientes, asimismo, de esta necesidad normativa, algunas Comunidades Autónomas ya han procedido a su oportuna regulación en el ámbito de los servicios sociales, concretamente dentro del área de familia, infancia y juventud.

Éste es el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la que figuran las ludotecas entre los equipamientos de servicios sociales de atención especializada, que sirven de soporte para programas y tratamientos orientados a la normalización y personalización de la integración sociofamiliar de sus beneficiarios.

Considerando, de este modo, la conveniencia de garantizar la calidad en la prestación de los servicios sociales y los derechos de los usuarios, dicha Comunidad estimó necesario el desarrollo de la Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales, regulando, así, las ludotecas en el área de familia, infancia y adolescencia. El Decreto 354/2003, de 16 de septiembre, vino a regular, frente a otros establecimientos de carácter recreativo dirigidos a los menores, las ludotecas como centros de servicios sociales.

Norma que extendiendo su ámbito de aplicación tanto a las de titularidad pública como privada de la Comunidad Autónoma de Galicia, establece, además de los requisitos generales de los centros de servicios sociales, determinados requisitos materiales, funcionales y de personal, así como el régimen de autorizaciones, inspección y sancionador.

También ocurre en el caso de Cataluña a través del Decreto 222/1996, de 12 de junio, de los equipamientos cívicos en el ámbito del Departamento de Bienestar Social. Entre este tipo de centros, que vienen a cubrir necesidades sociales, se recogen las ludotecas infantiles y juveniles como espacios delimitados que tienen una finalidad lúdica, educativa,

cívica, social y cultural, que elaboran y llevan a cabo un proyecto formativo y que tienen como objeto principal colaborar en el desarrollo integral de la persona a través del juego, por lo que están dotadas de un fondo organizado de juegos, juguetes y otros elementos lúdicos.

Parecía, pues, evidente que la protección de la infancia y de la juventud exige el establecimiento de diferentes requisitos y condiciones de funcionamiento específicos de las ludotecas o centros de ocio infantil y juvenil, mediante su regulación como centros de servicios sociales, y con independencia de la que procediera, como antes se indicaba, en el ámbito competencial relativo a las materias de actividades recreativas y clasificadas.

Esta necesaria intervención del ámbito de los servicios sociales sobre este tipo de equipamientos lúdicos dedicados al ocio y esparcimiento de los menores de edad, ha sido ya compartida, de alguna manera, por la Administración autonómica de Castilla y León. Así lo demuestra el Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y esta Comunidad Autónoma (publicado en el *BOCYL* por Resolución de 10 de febrero de 2004 de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales), para el desarrollo de programas destinados a crear y/o mejorar los servicios de atención a la infancia que se especifican en su anexo, entre los que figuran determinadas ludotecas de titularidad municipal.

Por todo ello, en esa misma actuación de oficio, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que se proceda a la elaboración de una regulación específica para las denominadas ludotecas o centros de ocio y tiempo libre infantil y juvenil, como centros de servicios sociales especializados para este sector de la población, con una finalidad lúdica, cívica, social y cultural y con el objeto de colaborar en el desarrollo integral del menor a través del juego”.

En respuesta a tales resoluciones, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial manifestó que, durante la elaboración del anteproyecto de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León se modificó el mismo, en el sentido de suprimir la referencia las ludotecas, debido a que se tenía previsto definir en breve este tipo de centros y sus requisitos de funcionamiento, así como otro tipo de establecimientos en los que se desarrollan actividades de ocio infantil.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades manifestó, por su parte, que no es posible la consideración de las denominadas ludotecas o centros de ocio y tiempo libre infantil y juvenil como centros de servicios sociales. No obstante, las Cortes de Castilla y León han instado a la Junta de Castilla y León a que presente, a lo largo del próximo año 2005, un proyecto de Ley de apoyo a las familias de Castilla y León,

mediante la Propuesta de Resolución de 29 de junio de 2004, entendiendo que debe ser en dicha norma donde se regulen las ludotecas.

Otra de las cuestiones abordadas de oficio por el Procurador del Común tuvo su origen en la indefinición de la normativa existente de la actividad desarrollada en los denominados cibercafés o cibercentros, en los que los menores de edad entran en Internet sin que exista, en principio, un control que impida a éstos acceder a páginas de contenido pornográfico, sexista, violento, que inciten al consumo de drogas, que fomenten comportamientos racistas, etc.

La posibilidad de que los menores lleguen a tener contacto con tal clase de contenidos afecta de lleno al libre desarrollo de su personalidad, y en consecuencia han de establecerse los mecanismos que impidan dicho acceso.

De ahí que la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, protección y atención a la infancia, prohíba de forma expresa en su art. 32, la venta, alquiler y ofrecimiento a menores de vídeos, videojuegos u otro material audiovisual de contenido pornográfico, de apología de cualquier forma de delincuencia, de exaltación de la violencia o incitación a la misma, contrario a los derechos reconocidos en el vigente ordenamiento jurídico o que resulte perjudicial para el desarrollo de su personalidad, así como su emisión o proyección en locales o espectáculos a los que esté

permitida la asistencia del menor y su difusión por cualquier medio entre niños y adolescentes.

Añadiéndose en ese mismo artículo que la Administración de la Comunidad Autónoma fomentará que las entidades, asociaciones e industrias que actúan en estos ámbitos establezcan sistemas de clasificación y elaboren códigos deontológicos para la protección de los menores, impulsará la autorregulación de las mismas a este fin y promoverá la implantación y uso de sistemas de advertencia o que impidan o dificulten que los menores puedan tener acceso, por medio de las telecomunicaciones y la telemática, a medios y servicios que puedan ser ilícitos o nocivos para su correcto desarrollo físico o psíquico.

Ahora bien, en dicha norma, tras reconocerse una serie de derechos a los menores de edad en Castilla y León, y establecer una serie de prohibiciones en relación con conductas o actividades que pueden vulnerar aquellos derechos y perjudicar o ser nocivos para los mismos, tipifica una serie de infracciones, a las que anuda sus correspondientes sanciones.

Concretamente, el art. 141 de dicha norma, tipifica como infracciones graves las relativas a la venta, alquiler, difusión o proyección, suministro u ofrecimiento a los menores del material audiovisual al que se hace referencia en el art. 32.1 arriba transcrito -apartado s) de la norma citada-, así como el incumplimiento de lo establecido en dicha Ley sobre programación y emisiones de radio y televisión, y sobre uso y acceso a sistemas de telecomunicación y telemáticos -apartado t) de dicha norma-.

Dicha infracciones pueden llegar a tener la consideración de muy graves si de las conductas sancionadas se derivan riesgos graves o perjuicios de difícil o imposible reparación.

Hasta el momento ninguna objeción merece la norma que se analiza. El problema surge, a juicio de esta Procuraduría, cuando se analiza la distribución de competencias efectuada con relación a la potestad de sancionar esas infracciones.

En efecto, el art. 148, apartado 1. c) establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma y, en su caso y respecto de su ámbito respectivo, a las Entidades Locales que tengan atribuidas las competencias sobre las materias y sectores de actividad a los que sean en cada caso referibles los hechos constitutivos de las infracciones tipificadas en el art. 141.ñ) a u), así como de las tipificadas en las letras a) y b) del art. 142 en relación con las anteriores.

Incluso, cabe pensar en la posibilidad de que las dudas de interpretación que suscita el artículo comentado se produzcan también con relación a la atribución de competencias que se recoge en el art. 148 1.b).

A propósito de este precepto y con relación a la posibilidad (cuando no realidad) de que los menores de edad puedan acceder a través de Internet a contenidos que les están vedados y son nocivos para su desarrollo físico o psíquico en establecimientos públicos (por ejemplo los

ya citados cibercafés o cibercentros), es dónde surge la discrepancia de esta Institución con la afirmación efectuada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en respuesta a algunas peticiones de información de esta Institución relacionadas con algunas reclamaciones presentadas a instancia de parte.

En dicha respuesta se afirma que la Ley se ha ocupado de *“fijar con claridad meridiana las competencias que en cada caso corresponden a las distintas instancias”*. Ahora bien, esa claridad mencionada no existe a la hora de concretar el órgano con competencia sancionadora en esos supuestos, dado que esa competencia se atribuye a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma y, en su caso y en su respectivo ámbito, a las entidades locales en función de la materia o sector de la actividad a los que sean en cada caso referibles los hechos constitutivos de las infracciones tipificadas.

En el caso concreto analizado por esta Institución estarían implicados sectores tales como el de telecomunicaciones (dependiente de la Consejería de Fomento), el de juegos, actividades y establecimientos recreativos (dependiente de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial) y, en fin, el de consumidores y usuarios (dependiente de la Consejería de Sanidad).

Así lo indica la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el informe remitido a esta Institución. Con ello se olvida que, con independencia de la materia o sector al que sean referibles los hechos

constitutivos de la infracción de que se trate, lo que se pretende es proteger a los menores y sancionar y corregir conductas que resultan nocivas para el desarrollo de su personalidad y que resultan atentatorias contra sus derechos, en especial en relación con el derecho a la cultura y al ocio (art. 18 de la Ley 14/2002), y la necesaria adecuación de los juguetes y juegos a las necesidades propias de cada edad, evitando, en todo caso, los elementos y mensajes sexistas, violentos, xenófobos o que propicien cualquier tipo de discriminación.

Al mismo tiempo, la competencia para sancionar ese tipo de infracciones queda difuminada, surgiendo muchas dudas de interpretación, por lo que en la práctica, con gran probabilidad, se plantearan problemas específicos a la hora de determinar el órgano que en cada caso deba ejercitar dicha potestad, dificultando, en definitiva, la corrección de tal clase de conductas.

Es cierto que según el art. 125.1 b) de la Ley analizada, corresponden a los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones generales de promoción y defensa de los derechos de la infancia, y las de planificación y ejecución de las actuaciones preventivas, reguladas en la presente Ley, y entre otras y de forma específica la vigilancia del exacto cumplimiento de las disposiciones contenidas en el capítulo III del título I de dicha Ley.

También lo es que el citado art. 125 en su apartado 3 b) atribuye a la Entidad Pública de Protección y Reforma de Menores la coordinación de las actuaciones de promoción y defensa de los derechos de la infancia.

Pero al mismo tiempo le atribuye la función de velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones contenidas en el capítulo III del título I de esta Ley.

Parecía, por tanto, que la propia norma contempla como función que incumbe de forma especial al órgano al que la Junta de Castilla y León encomienda las funciones que corresponden a la Entidad Pública de Protección y Reforma de menores, dicha vigilancia. De otro modo no se explicaría que se le asignara de forma expresa dicha función cuando habría bastado con la mención que se recoge en el apartado 1.b) del citado art. 125 a los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así, aunque, en principio, tal y como determina el art. 10 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, la Junta de Castilla y León ejerce y asume en cuanto a los menores, entre otras, las funciones de la Entidad Pública competente en su protección y tutela, no debía olvidarse que es, principalmente, la Consejería de Familia la que tiene atribuidas las funciones que corresponden a la Entidad Pública arriba mencionada, Consejería a la que está adscrita la Gerencia de Servicios Sociales con funciones en materia de menores.

Por ello, para evitar esa dispersión de competencias y la falta de efectividad que de ello pueda derivar a la hora de sancionar conductas como las aquí analizadas (dadas las dudas interpretativas que podrían surgir), se consideró conveniente residenciar la titularidad de la potestad sancionadora en el órgano que se determinara dentro de la Consejería de Familia con independencia de la materia o sector de la actividad a los que sean referibles los hechos constitutivos de la infracción y en atención, única y exclusivamente, a la circunstancia de que lo que se pretende es proteger a los menores y sancionar y corregir conductas que puedan resultar nocivas para el pleno desarrollo de su personalidad.

Además, a la hora de efectuar la concreción de los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora, la distribución a realizar únicamente debería atender a la gravedad de la infracción cometida y de las sanciones a imponer, sin perjuicio de la posibilidad de residenciar en el Consejo de Gobierno la imposición de determinadas sanciones en el caso de infracciones muy graves.

Todo ello sin perjuicio de la colaboración que, de acuerdo con el contenido del art. 127 1. y 2. de la Ley 14/2002, corresponde a todas las Administraciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para garantizar el respeto y promoción de todos los derechos que el ordenamiento jurídico y esa Ley en particular reconocen a los menores y de la cooperación coordinada con las Entidades Locales en las actuaciones de carácter preventivo. De forma que la detección de las posibles infracciones

puede llegar a conocimiento del órgano competente para sancionarlas a través de otros órganos administrativos (dado el deber de cooperación que pesa sobre las Administraciones de Castilla y León, deber que les obliga a facilitar el ejercicio de las competencias propias de otras administraciones y prestar el auxilio que precisen para dicho ejercicio, así como para la ejecución de sus resoluciones –art. 128 de la Ley 14/2002-), y hasta de los propios ciudadanos.

Sólo de esta manera podrá hacerse efectivo el mandato constitucional, recogido en el art. 39 CE de acuerdo con el cual “los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”, imperativo asumido por esta Comunidad Autónoma, tal y como indica en su preámbulo o exposición de motivos el Decreto 57/1988, de 7 de abril, por el que se dictan normas en materia de protección de menores, derogado en parte por el Decreto 131/2003, de 13 de noviembre de 2003, garantizando, al menos en el aspecto que aquí se analiza, el libre y pleno desarrollo de su personalidad (desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social).

Esta es la opción de política legislativa más acertada en este ámbito y es, además, la seguida por leyes de otras Comunidades Autónomas con similar contenido y finalidad.

Así, cabe citar las siguientes:

La Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón que en su art. 102 atribuye la competencia para castigar las

infracciones que tipifica a órganos concretos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (Directores Provinciales y Director Gerente del citado Instituto), al Consejero responsable en materia de menores y al propio Gobierno de Aragón, en función de la cuantía de las multas a imponer. Es decir, se atribuye la competencia para sancionar todas las infracciones que tipifica (también las similares a las aquí analizadas) a los órganos que, dentro de esa Comunidad Autónoma, tienen las competencias específicas en materia de protección de menores (aunque, cuando la multa es de determinada cuantía se atribuye dicha competencia al Consejo de Gobierno).

También se contemplan infracciones similares a las aquí analizadas en la Ley de Cantabria 7/1999, de 28 de abril, de protección de la infancia y adolescencia; y en la Disposición Final Primera del Decreto 58/2002, de 30 de mayo, por el que se desarrollan los Procedimientos Relativos a la Protección de Menores y a la Adopción y se regula el Registro de Protección de la Infancia y Adolescencia de dicha Comunidad, se concretan los órganos con competencia para sancionar dichas infracciones en el Director General de Acción Social y en el Consejero de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales cántabro (en la actualidad Consejería de Sanidad y Servicios Sociales), según se trate de infracciones leves, graves o muy graves.

De igual forma, la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, además de tipificar infracciones similares a las

previstas en la Ley 14/2002, de Castilla y León, atribuye competencia sancionadora con relación a las mismas al Delegado Provincial de la Consejería competente en materia de menores para la imposición de sanciones correspondientes a infracciones leves, al Director General si se trata de infracciones graves, al Consejero competente en materia de servicios sociales para las muy graves hasta determinada cuantía, y sobrepasada ésta, al Consejo de Gobierno.

En Galicia el Decreto 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia, tras tipificar infracciones similares a las previstas en la normativa de Castilla y León, determina los órganos concretos con competencia para sancionarlas, distribuyendo dicha potestad sancionadora en atención a la gravedad de la infracción cometida y sin tener en cuenta la materia o sector de la actividad a la que son referibles los hechos en que la infracción pueda consistir. En concreto, se atribuye dicha competencia a la Consejería de Familia, Juventud, Deporte y Voluntariado y a determinados órganos de la misma (Delegados provinciales o Dirección General de Familia), aunque si la sanción lleva aparejadas consecuencias especialmente gravosas, la competencia se atribuye al Consello de la Xunta de Galicia.

Por último, la Ley de la Rioja 4/1998, de 18 de marzo, del menor, tras tipificar infracciones similares a las previstas en la Ley 14/2002, atribuye la potestad sancionadora a la Consejería de Salud, Consumo y

Bienestar Social, para la incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tipificados como sanciones leves y graves, y el Consejo de Gobierno para las sanciones muy graves.

Lo anterior determinó que el Procurador del Común en la actuación de oficio **OF/14/04** formulara la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“1º.- Que con la finalidad de evitar divergencias en la interpretación de las competencias atribuidas por la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, en materia sancionadora, se modifique el art. 148 de dicha norma, atribuyendo el ejercicio de la potestad sancionadora con relación a las infracciones tipificadas en la misma, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, distribuyendo el ejercicio de dicha potestad sancionadora dentro de dicha Consejería en atención, única y exclusivamente, a la gravedad o levedad de las distintas infracciones y de las sanciones a imponer, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de atribuir dicha potestad sancionadora al Consejo de Gobierno en el supuesto de infracciones muy graves, si así se considera oportuno.

2º.- Subsidiariamente, que se modifique en el sentido arriba indicado el apartado c) del citado art. 148 de la Ley 14/2002, ya citada”.

Dicha resolución, sin embargo, no fue aceptada por el citado organismo.

Esta Procuraduría, atendido el tenor de la respuesta remitida por la Consejería, dirigió un nuevo escrito a la misma en el que, respetando la postura de la Administración, se efectuaron las consideraciones que a continuación se exponen:

En primer lugar, por la Administración autonómica y por la propia Exposición de Motivos de la Ley, se trata de justificar la atribución de la competencia sancionadora a una pluralidad de órganos en el carácter integral de la Ley.

Sin embargo, el Procurador del Común considera que dicho carácter integral no se vería afectado por el hecho de residenciar la competencia sancionadora en la Administración autonómica, y dentro de la misma en los órganos de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. En este sentido, el principio integral de la Ley se respetaría en el propio ámbito sancionador, si, correspondiendo la sanción de las conductas infractoras a la Administración autonómica, el resto de las Administraciones públicas, y en especial las entidades locales, colaboran con aquélla a través de la detección y comunicación de las conductas infractoras, como ya se señaló en la resolución dictada.

En segundo lugar, la inexistencia de una normativa específica en relación con la concreta problemática que dio lugar al inicio de esta actuación de oficio (cibercafés) o la amplitud del catálogo de infracciones

tipificadas en la Ley cuya modificación se propone (en relación con otras Leyes autonómicas de protección a la infancia cuya enumeración de infracciones es más breve), no parecen argumentos suficientes para oponerse a la modificación propuesta. Ambas cuestiones no impiden, a juicio de esta Procuraduría, centralizar en la Administración autonómica la función de reprimir las conductas que se ha considerado oportuno prohibir con la finalidad de proteger a los menores.

En tercer lugar, en uno de los apartados de la respuesta remitida por la Administración se realizaban una serie de preguntas que parecían cuestionar la corrección de la propuesta realizada desde esta Procuraduría. En efecto, en la respuesta a la resolución dictada se indicaba, en términos literales, lo siguiente:

“De aceptarse la modificación recomendada, se plantearían múltiples cuestiones y problemas, pues, ¿qué sucedería con los casos en los que la infracción afectada a menores y adultos simultáneamente?, ¿cómo se podría valorar adecuadamente la infracción desde una instancia no especializada, desconocedora de los aspectos más técnicos o específicos de la respectiva actividad, o concluir con precisión el grado de ajuste o no de cada conducta a las eventuales exigencias de una especial normativa, o interpretar ésta adecuadamente?, ¿con qué medios habría de contar la Entidad Pública de Protección para asegurar una eficaz vigilancia del exacto cumplimiento de todas las normas que puedan afectar a

cualquiera de los derechos reconocidos a los menores para detectar la comisión de infracciones en cualquiera de los ámbitos y para instruir con garantías todos los procedimientos sancionadores?, ¿qué habría de hacerse respecto de las infracciones no tipificadas en la propia Ley 14/2002 cuando las mismas afectaran o comprometieran cualquier derecho de un menor? y, si el régimen sancionador resulta expresión material del plus de protección predicable para los menores, ¿no podría entenderse por el resto de instancias que con el traspaso de esa competencia sancionadora se traslada también la responsabilidad de dispensar esa atención y protección especial de la que entonces se considerarían excusados?...”

Pues bien, todas esas preguntas o interrogantes, a juicio de esta Procuraduría, se contestan señalando que la Ley de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León establece una lista de conductas que, por atentar contra los derechos reconocidos a los menores, deben ser prevenidas y reprimidas por la Administración competente, quién debe contar con los medios necesarios para llevar a cabo esa labor. Otros grupos de población, también necesitados de una especial protección, obtendrán ésta a través de otras normas jurídicas cuya aplicación corresponde a las Administraciones públicas que en aquéllas se identifiquen.

En definitiva, la propuesta realizada desde esta Procuraduría tenía como finalidad clarificar el sujeto público a quién debía corresponder la

imposición de sanciones por la comisión de conductas infractoras descritas en la Ley de Protección a la Infancia de Castilla y León, alejando así todo peligro de confusión en este sentido y evitando que la atribución de la competencia sancionadora a una pluralidad de órganos desemboque, como ocurre en no pocas ocasiones, en una ausencia del ejercicio de la potestad punitiva.

MAYORES

Esta Institución viene prestando una especial atención a aquellos colectivos especialmente vulnerables y, entre ellos, al colectivo de las personas mayores.

La especial importancia que dentro de la estructura poblacional presenta el colectivo de personas mayores de 65 años, se muestra en el II Plan Sociosanitario de Castilla y León, aprobado por el Decreto 59/2003, de 15 de mayo, cuyos datos confirman que entre 1999 y 2003 el colectivo de personas mayores se incrementó en más de 41.000 personas, superando la cifra de 550.000 personas de esta edad y pasando de suponer el 20,30% de la población a representar el 22,30% de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma.

Este progresivo envejecimiento de la población obliga a los poderes públicos, y por lo tanto a la Junta de Castilla y León, a dotarse de recursos adecuados para prestar la debida atención a las personas mayores, de acuerdo con lo establecido en el art. 50 de la Constitución Española que

obliga a los poderes públicos, al margen o con independencia de las obligaciones familiares, a promover el bienestar de los ciudadanos de la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Así, según la Exposición de Motivos de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, la configuración sociodemográfica de esta Comunidad ha supuesto una evolución de “la Política Social dirigida al colectivo de las personas mayores que, partiendo de una perspectiva ecológica, desarrolla el concepto de calidad de vida de las personas mayores en relación con su entorno social y familiar”.

Para ello, entre otros muchos objetivos, uno de los principales a tener en cuenta en el seno de aquella política social es el de “facilitar que la persona mayor pueda continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar psicosocial, y al mismo tiempo proporcionar a la familia, que sigue siendo el núcleo fundamental de protección y atención a todos sus miembros, los apoyos precisos para que continúen desarrollando, con mayor desahogo, esta labor”.

En esta misma idea se insiste en la Memoria del II Congreso de Personas Mayores de Castilla y León y a ella no son ajenas iniciativas legislativas producidas en el ámbito estatal. Así, cabe citar la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las personas trabajadoras, en la que, entre otras, se contempla el derecho a la

reducción de jornada y la posibilidad de acceder a la excedencia a los trabajadores (hombres o mujeres) que tengan que ocuparse de personas mayores y enfermas, en línea con los cambios demográficos y el ya aludido envejecimiento de la población (así lo indica la Exposición de Motivos de dicha Ley).

Y en este mismo sentido conviene recordar que como se indica en el Plan de Acción para las Personas Mayores 2003-2007, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de agosto de 2003, uno de sus principios vertebradores es la independencia, que reconoce el derecho de las personas mayores a poder residir en su propio domicilio, siempre que esto sea posible. Es evidente que los apoyos a los familiares o cuidadores de las personas mayores contribuirán a lograr y hacer efectivo dicho principio y el derecho que se reconoce a los mayores.

De todos modos no conviene olvidar, como destaca el II Plan Sociosanitario de Castilla y León, que “el paulatino progreso nos sitúa ante una sociedad más compleja, con un ritmo de vida diferente, que favorece la disminución del tamaño de las familias y una importante transformación del papel de la mujer. Ello implica de forma conjunta que, en este momento de mayores necesidades de cuidados, son menores las redes familiares que a lo largo del tiempo han venido dando respuesta a esas necesidades”.

Sin embargo, aún hoy en día, son muchas las personas mayores dependientes que son atendidas en su propio entorno por parte de miembros de su familia, en especial y pese a las transformaciones sociales, las

mujeres. Surge así lo que se ha dado en llamar la figura del cuidador familiar (también denominado cuidador informal). Dicho cuidador “se enfrenta a la circunstancia de emplear su tiempo y energías en estas tareas con todo lo que ello implica de cansancio, y con una frecuente falta de preparación y de información sobre como desarrollar estas funciones. Muchas veces, además de requerir la adquisición o el perfeccionamiento de las habilidades específicas precisas (...), el cuidador debe enfrentarse a situaciones de estrés emocional, y de necesidades de reorganización de la dinámica tanto personal como familiar” (II Plan Sociosanitario de Castilla y León).

Precisamente por ello, -se indica en dicho Plan-, surgen o se producen una serie de disfunciones físicas, emocionales, familiares y sociales que se han venido a denominar “síndrome del cuidador enfermo” – en el citado Plan se plantea como necesario abordar y atender los problemas específicos de salud que el papel del cuidador conlleva en muchas ocasiones-. Pero además, el cuidador familiar sufre en ocasiones disfunciones en su vida laboral ante la dificultad que representa compaginar el trabajo que pueda desarrollar con la atención y cuidados que precisa la persona mayor dependiente a la que atiende.

Pues bien, este tipo de personas dedicadas a la atención de personas mayores, en diversas ocasiones se han dirigido a esta Institución poniendo de relieve su situación y la necesidad de recibir apoyos de todo orden, entre otros, los de carácter económico.

Dichas demandas han merecido una especial atención por parte de esta Procuraduría, pues su situación refleja un auténtico problema social, al tiempo que la atención y apoyo a los cuidadores ha de contribuir sin duda a mejorar la calidad de vida de la persona mayor dependiente que es atendida por estos cuidadores informales y que por contar con tales apoyos puede continuar manteniéndose en su entorno social y familiar.

Así, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha comunicado a esta Procuraduría que el apoyo a las familias cuidadoras de personas mayores es una tarea esencial para mejorar la calidad de vida de dichas personas y prevenir desajustes en la dinámica familiar y en sus propios miembros.

Esa Administración considera que el necesario apoyo a las familias puede concretarse en ayudas y programas directos, pero también en la provisión de servicios para las familias cuidadoras. En esta línea, se vienen desarrollando diversas actuaciones dirigidas a la prestación de apoyos en el domicilio, a la información y apoyo psicológico y social al cuidador, y a programas de respiro familiar que permitan a las familias periodos de descanso, junto con otras medidas como las estancias temporales en centros en situaciones de crisis.

Sin embargo, según la información facilitada por la citada Administración en el desarrollo de la actuación iniciada por el Procurador del Común sobre el particular, la fijación o establecimiento de ayudas económicas directas a determinadas personas cuando asumen la tarea de

atender y cuidar a personas mayores en su domicilio, sólo se contemplaba como una demanda surgida últimamente en la sociedad a la hora de concretar o ampliar la protección a la dependencia y al colectivo de personas mayores.

Ahora bien, la atención continuada en esas situaciones de dependencia provoca consecuencias negativas (físicas, psíquicas y sociales) a los cuidadores. Dado que, en principio, lo que se pretende es mantener, en la medida de lo posible, a las personas mayores en su entorno social y familiar, no parece que para el logro de ese objetivo baste con la prestación de apoyos en el domicilio, información y apoyo psicológico y social al cuidador y programas de respiro familiar que permitan a los cuidadores disfrutar de tiempos de descanso, sino que es además necesario el establecimiento de otros apoyos de carácter económico que, ayudando al logro de aquél objetivo, eviten los efectos negativos que para los cuidadores puede tener la atención constante que exige la situación de las personas mayores, tales como el aislamiento social y laboral (a este tipo de consecuencias negativas se refiere, por ejemplo, la Guía para Cuidadores de Personas Dependientes de la Rioja).

Tratando de evitar tales consecuencias se han planteado medidas que permitan obtener, por ejemplo, reducciones en la jornada laboral. Pero si ello provoca una disminución de los ingresos familiares es posible que no sea una medida a la que puedan acogerse muchos de los cuidadores, cuando es probable que al mismo tiempo se produzca un aumento de los

gastos derivados de las necesidades de la persona mayor que debe ser atendida. De ahí que sea preciso establecer otro tipo de ayudas de carácter económico que palien esa posible disminución de ingresos o tiendan a compensarla en alguna forma.

Acaso por ello, el art. 14 de la Ley 5/2003, ya citada, determina que la Comunidad de Castilla y León debe 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 dependientes a su cargo. E igualmente, debe establecer ayudas económicas dirigidas a las familias o personas que ejerzan como cuidadores, que tengan a su cargo a personas dependientes.

Ahora bien, como precisa la norma citada, el reconocimiento del derecho a la percepción de ayudas, la determinación y procedimiento ha de establecerse reglamentariamente.

Es cierto que según la Disposición Final Primera de la Ley 5/2003, la Administración disponía del plazo de un año para aprobar los reglamentos necesarios para su desarrollo y aplicación. Plazo que no había transcurrido durante el desarrollo de la actuación de oficio realizada por esta Procuraduría.

Sin embargo, el establecimiento de ayudas económicas a personas (familiares o no) cuidadores de personas mayores dependientes es una demanda social surgida en los últimos tiempos y justificada si lo que se pretende es mantener a las personas mayores en su entorno socio-familiar

(este es uno de los objetivos de la Política Social) y conseguir que, especialmente, la familia siga desarrollando dicha labor con un mayor desahogo, lo que, sin duda, ha de contribuir a mejorar “la calidad de vida de las personas mayores, pero también de sus familias y otras personas de su ámbito social y afectivo” (finalidad del Sistema de Acción Social, tal y como indica la Exposición de Motivos de la Ley 5/2003).

Esta Institución, por ello, consideró procedente que se llevara a cabo de manera inmediata y con la máxima celeridad posible, el necesario desarrollo reglamentario de la Ley para regular los aspectos que pendían de dicho desarrollo e impedían, en consecuencia, acogerse los cuidadores de personas mayores (familiares o no) a las ayudas que dicha Administración debe establecer necesariamente.

A la hora de regular las ayudas económicas dirigidas a las familias o personas que ejerzan como cuidadores, que tengan a su cargo personas dependientes, y en la concreción de los posibles beneficiarios (cuidadores que podrán percibir las ayudas), esta Procuraduría consideró que, aún debiendo tomar en consideración los ingresos de la unidad familiar o de convivencia (incluidos los miembros de la unidad familiar que no tengan ingresos), no debía excluirse sin más a los cuidadores que desarrollaran un trabajo por cuenta propia o ajena.

Y, por otro lado, debía atenderse a la situación de dependencia de los mayores y, para ello, considerarse el concepto normativo recogido en el art. 42 de la Ley 5/2003, a cuyo tenor y a los efectos de dicha Ley, se

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.

Además, con esa misma finalidad de mantener a los mayores en su entorno habitual, en los últimos tiempos se han articulado en distintas Comunidades Autónomas, normas reguladoras del denominado acogimiento familiar de personas mayores, o convocatorias para favorecerlo, regulando al tiempo ayudas que fomenten o propicien dicha medida.

A esta figura se hace referencia en el Plan Regional Sectorial para las Personas Mayores de Castilla y León, aprobado por el Decreto 237/2000, de 16 de noviembre.

En concreto, se alude al mismo en el Área 04: Alojamiento y convivencia; Programa 02: Alojamientos alternativos, Subprograma 02: Acogimiento familiar.

En dicho Plan se considera al acogimiento familiar como una alternativa al internamiento en residencias procurando que la persona mayor permanezca en su comunidad natural el mayor tiempo posible, en un ambiente que se asemeje al máximo al familiar. Teniendo en cuenta, como señala el citado Plan, que:

- Aunque la familia ha sido tradicionalmente el recurso informal con el que contaban las personas mayores en esta última etapa de su vida, actualmente ese cuidado informal tiene menos posibilidades, dados los cambios sociales que han provocado una transformación de la familia, pasando a una concepción nuclear de la misma (padres-hijos).

- Por otra parte, se ha producido una mayor incidencia del envejecimiento en las zonas rurales y, a su vez, la inmigración del campo a la ciudad ha dado lugar a que un sector importante de la población castellano-leonesa se concentre en las ciudades y en muchos casos las características arquitectónicas de las viviendas urbanas provocan problemas de adaptación a los ancianos.

- La progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral y la necesidad de compaginar el trabajo con las labores domésticas, ha generado que en los hogares, la permanencia de la persona mayor se convierta, en ocasiones, en una responsabilidad difícil de asumir.

- El aumento en la esperanza de vida de los mayores ha producido que cada vez se incremente más la población de 65 años, se lleguen a alcanzar edades avanzadas y pueda aumentar el tiempo que las personas mayores llegan a vivir solas.

Lo anterior, tal y como se indica en el plan citado, “ha provocado un incremento de la soledad de la persona mayor que, en muchos casos, busca en la institucionalización, un lugar y ambiente que le respalde,

especialmente cuando la salud empieza a deteriorarse y a crearle inconvenientes para realizar las actividades de la vida diaria”.

Partiendo de dicho planteamiento, la Administración autonómica contempla al acogimiento familiar como una alternativa a la institucionalización que puede definirse como el alojamiento voluntario de las personas de edad, que por diversas circunstancias no pueden seguir residiendo en su domicilio habitual, en la vivienda de una familia acogedora. Ésta ofrece a la persona mayor la cobertura de sus necesidades básicas, un lugar físico donde vivir y la posibilidad de tener un trato afectivo adecuado.

En esa misma línea, cabe citar la Ley Foral 34/2002, de 10 de diciembre, de acogimiento familiar de personas mayores de la Comunidad Autónoma Navarra (una de las regulaciones más recientes), que conceptúa dicho acogimiento como una figura que permite proporcionar a las personas mayores los cuidados familiares ordinarios y personalizados, que mejoran su calidad de vida y les capacitan para llevar una vida independiente en el seno de su entorno habitual.

Por lo tanto, queda claro que esta figura del acogimiento familiar favorece la permanencia de los mayores en su entorno habitual, idea en la que insiste el art. 3 del Decreto 38/1999, de 8 de julio, por el que se regula el Programa de Acogimiento Familiar para Personas Mayores del Principado de Asturias, al indicar que la finalidad del acogimiento es mantener al anciano en su medio social habitual, facilitando así la

integración y evitando el internamiento en Residencias cuando éste no sea adecuado o deseado.

Ahora bien, como precisa la Exposición de Motivos de la Ley Foral ya citada, “la forma de atención por medio del acogimiento familiar viene existiendo y está conceptuada frecuentemente por los propios protagonistas, como un régimen de pensión. Por lo tanto, es una realidad sobre la que pueden darse abusos o situaciones de indefensión, por lo que es necesario regular una relación que, habitualmente, se inicia como un acuerdo entre las partes sin mediación externa”.

Y por ello, se aborda la regulación del acogimiento familiar como un “servicio social público de libre elección de los mayores entre el conjunto de servicios sociales disponibles en la Comunidad Foral, con la finalidad de procurar una atención personalizada y familiar, sin desarraigarnos de su entorno de convivencia y ejerciendo la acción protectora de las Administraciones Públicas”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y sobre todo la circunstancia de que una de las finalidades esenciales de la Política Social en Castilla y León, por lo que hace a los mayores, es la de facilitar que éstos puedan continuar en su medio habitual, surge de manera evidente la necesidad, ya inaplazable, de regular y establecer normativamente las bases de funcionamiento de esta figura.

Abunda en esa misma idea, la circunstancia de que entre los objetivos del Plan Regional Sectorial de Personas Mayores en esta Comunidad para los años 2000/2003, se preveían los siguientes:

El estudio y elaboración de la normativa reguladora e instrucciones técnicas (para el año 2001); la aprobación de la normativa reguladora de los acogimientos familiares y el inicio de la ejecución del programa (para el año 2002) y la evaluación de la experiencia piloto (para el año 2003). Y debe tenerse en cuenta que tal y como determina el art. 30.3 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales “los Planes serán vinculantes para todas las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma y para los sectores privados que perciban fondos públicos, que no podrán contravenir a las determinaciones establecidas en aquellos. Serán sólo indicativos para las restantes Administraciones Públicas y los sectores privados”.

No se ha elaborado, sin embargo, ninguna normativa relativa a esta figura cuya existencia y regulación, tal y como está concebida, se hace precisa a fin de contar con un recurso más dentro del sistema de acción social dirigido a facilitar o favorecer la permanencia de los mayores en su entorno habitual, evitando posibles abusos (a los que apuntaba la Exposición de Motivos de la Ley Foral de Navarra), y sujetándolo al control de la Administración.

Al mismo tiempo, ha transcurrido el plazo de vigencia del Plan Regional Sectorial mencionado, no aprobándose ningún otro, por lo que, de

igual forma, esta Procuraduría consideró precisa la inmediata elaboración y aprobación de un nuevo Plan, teniendo en cuenta que tal y como determina el art. 30 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, los planes deben fijar para cada sector o subsector específico los objetivos para los siguientes cuatro años y que dichos objetivos deben revisarse periódicamente, manteniendo en cada revisión el horizonte temporal de los cuatro años siguientes.

Todo ello llevó a esta Procuraduría, en la actuación de oficio **OF/13/04**, a formular 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 desarrollar la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, a fin de regular de manera detallada y precisa tanto medidas de apoyo en el marco de la normativa fiscal vigente como ayudas económicas para las familias o personas que ejerzan como cuidadores de personas mayores dependientes a su cargo.

2.- Que, con relación a las medidas económicas citadas en segundo lugar:

a) Entre los requisitos a establecer respecto de los beneficiarios, sin dejar de tener en cuenta los ingresos de la unidad familiar o de convivencia, no se excluya sin más a las

personas que desarrollen un trabajo remunerado por cuenta propia o ajena.

b) Que a la hora de determinar la situación de dependencia se atienda al concepto establecido en el art. 42 de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León

3.- Que se elabore de manera inmediata la regulación de la figura del acogimiento familiar de personas mayores como medida que ha de favorecer su permanencia en su entorno habitual.

4.- Que, superado el periodo de vigencia del anterior, se apruebe, sin dilación, el nuevo Plan Regional Sectorial para Personas Mayores de Castilla y León 2004-2007».

La citada Consejería manifestó, a este respecto, que existía coincidencia entre sus actuaciones y las indicaciones formuladas en la citada resolución.

Esta Procuraduría, en este mismo ámbito de la protección del colectivo de personas mayores, se ha planteado la necesidad de abordar y regular de forma general los traslados entre centros de la tercera edad situados en distintas Comunidades Autónomas, así como la posibilidad de que se pueda solicitar el ingreso en un centro residencial perteneciente a la red pública de una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que reside el solicitante.

Son diversas las razones que pueden provocar este tipo de solicitudes y, sin duda, una de las más frecuentes es la derivada de la necesidad sentida por la persona mayor y su propia familia de proceder al reagrupamiento familiar o de retornar aquella a su comunidad de origen (distinta de la correspondiente al lugar de residencia habitual).

Dado que, en estos casos, la normativa no prevé ni contempla los traslados entre centros públicos o concertados de las distintas Comunidades Autónomas (los traslados, en principio, solo están previstos entre centros pertenecientes a la misma red pública) y, por otro lado, la normativa de aplicación para los ingresos (por primera vez) en un centro residencial suele exigir determinado tiempo de residencia en el territorio con relación al que se formula la solicitud, se plantean situaciones en ocasiones dramáticas y de muy difícil solución.

De hecho, por lo que se refiere a las solicitudes de traslado, en ocasiones, la Administración ante la que se presentan dichas solicitudes las remiten a la Comunidad en la que debería producirse el traslado por considerar que debe ser dicha Administración la que dicte la resolución definitiva.

A su vez, la Administración a la que se traslada la solicitud, deniega la petición formulada dado que los únicos traslados posibles son los que se producen entre centros de una misma red pública (así ocurrió en algún expediente de queja tramitado por esta Institución).

Esta situación no es comprendida por las personas afectadas por el problema aludido, planteándose interrogantes comprensibles al no poder entender que estando en un único Estado no se contemple algún mecanismo que permita bien los traslados entre residencias de las distintas Comunidades Autónomas o bien la flexibilización del requisito de la residencia habitual para un primer ingreso en Centros para personas mayores, radicados en una Comunidad distinta de aquella en la que se ha residido habitualmente.

Parece claro, además, que la calidad de los usuarios de plazas en centros para personas mayores ha de mejorar si se les facilita el contacto con sus familiares (algo que parece y es un derecho de los usuarios de dichas plazas) o incluso con sus amistades, lo que resulta muy difícil o prácticamente imposible cuando no se arbitran fórmulas que permitan acercar o reagrupar a las familias o el retorno de los mayores a sus lugares de origen.

Estos argumentos han sido, asimismo, analizados por el Defensor del Pueblo estatal en sus distintos informes, al menos desde el correspondiente al año 1997. Sin embargo, no parecía haberse encontrado una solución al problema.

Como se recoge en el informe arriba indicado “...sería conveniente eliminar los posibles obstáculos a la movilidad de las personas mayores, cuando éstas, por las causas que fuere y en el legítimo ejercicio de su libertad, pretendan cambiar de establecimiento residencial, todo ello sin

detrimento de un escrupuloso respeto del ámbito competencial de cada una de las comunidades autónomas”.

De ahí que esa Institución llegara a la conclusión de que es preciso buscar alguna fórmula que pueda cohonestar el respeto al ejercicio de esas competencias y la satisfacción de la legítima aspiración de los residentes, en especial cuando la pretensión de cambiar de centro se debe a circunstancias tales como el mantenimiento de las relaciones familiares y de amistad, o si resulta obligado por razones de salud.

Idea en la que se insiste en el informe anual correspondiente al año 2002.

Teniendo en cuenta, por tanto, que el problema descrito persiste, el Procurador del Común, en el curso de la actuación de oficio **OF/50/04**, consideró oportuno dirigirse a la citada Defensoría del Pueblo por si resultaba procedente, por parte de esa Institución, el inicio o la continuación de las actuaciones dirigidas a solucionar el problema aludido.

Entre ellas, si se estimaba procedente, valorar la oportunidad de sugerir el planteamiento de dicho asunto en el marco de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, con la finalidad de adoptar algún mecanismo de coordinación que permitiera solventar estas situaciones (especialmente en casos como los recogidos en los informes anuales de la citada Institución y reiterados en asuntos conocidos por esta Procuraduría), fomentando acuerdos entre las distintas administraciones con competencias en la materia, y retomando, en su caso, las gestiones iniciadas al parecer, en

su día, por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales para implantar un sistema que posibilitara los traslados entre centros residenciales de distintas comunidades autónomas, como comunicó a esa Institución, en su día, el citado Instituto.

El Defensor del Pueblo comunicó a esta Procuraduría que había realizado numerosas actuaciones en torno a dicho asunto aunque el referido problema no había recibido una acogida favorable por parte de las Administraciones públicas que debían ponerlo en práctica. Así, según indicaba el Defensor del Pueblo, en el año 2000 el INSERSO había intentado abordar la resolución del problema adoptando una iniciativa de coordinación entre los entes autonómicos competentes, a través de la Comisión de Prioridades del Plan Gerontológico, y sólo respondieron tres Comunidades Autónomas de forma positiva.

De igual forma, se indicó a esta Institución que el Defensor del Pueblo, con motivo de la tramitación de una queja, y constatada la persistencia del problema, una vez conocido el informe remitido por la Consejería correspondiente de la Comunidad Madrid, se había dirigido a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, al objeto de conocer el criterio de ese Departamento en relación con las posibles actuaciones a emprender, para articular sistemas que faciliten el traslado de usuarios entre Comunidades Autónomas sin que ello supusiera una merma de las competencias de cada una de ellas.

PERSONAS CON DISCAPACIDADES

Como en ejercicios anteriores, el mayor número de expedientes de oficio se refieren a cuestiones relacionadas con la accesibilidad, sobre todo arquitectónica y urbanística, fruto de la observación directa de la realidad cotidiana, que es donde se comprueba si efectivamente los ciudadanos gozan de garantías para ejercitar los derechos que les reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Es evidente la tendencia hacia un cambio de enfoque, al considerar que el uso y disfrute de los bienes y servicios por las personas que forman parte de la sociedad pasa obligatoriamente por que éstos sean accesibles a todas ellas, con independencia de su edad o posible discapacidad.

Esta Procuraduría del Común ha experimentado la eficacia de esta vigilancia en el día a día para potenciar las posibilidades de concienciación que ha representado la legislación especial en torno al problema que presentan las barreras. Y ha provocado en los responsables del proceso constructivo y urbanizador a quienes ha llegado nuestra actuación, un ejercicio de reflexión ante el problema de la movilidad.

1. Barreras arquitectónicas

Como se venía haciendo desde hace años ante la proximidad de una jornada electoral, con motivo de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, acordamos iniciar expediente de oficio indicando a la Administración local la necesidad de que los votantes discapacitados

podrían tener la misma posibilidad que el resto de la ciudadanía de emitir su voto con toda facilidad y libertad.

Dicho expediente de oficio quedó registrado con el número **OF/20/04**. En el curso de su tramitación nos dirigimos a aquellos ayuntamientos de la Comunidad Autónoma respecto de los cuales no fue posible en anteriores informes anuales consignar un resultado positivo, bien porque no contestaron a nuestra solicitud de información o por que no manifestaron mayor interés por el objeto de nuestra intervención. Es decir: Soria, Carbonero el Mayor, Saldaña, Villafranca del Bierzo, Villamayor, Béjar, Alba de Tormes, Villamuriel de Cerrato, Villarejo de Órbigo, Villablino, Valverde de la Virgen, Sariegos, Piedrahita, Candeleda, Hoyo de Pinares, Santa Marina del Rey, Toreno, Valencia de Don Juan, Chozas de Abajo, Valle de Mena, Cistierna, Cacabelos, Astorga, La Bañeza, Miranda de Ebro, Burgos, Villadiego, El Barco de Ávila, El Barraco, Medina de Pomar, Bembibre, Fabero, La Pola de Gordón, San Justo de la Vega, Valderas, Aguilar de Campoo, Cervera de Pisuerga, Ciudad Rodrigo, Sotillo de la Adrada, Camponaraya, San Andrés del Rabanedo, Segovia, Soto de la Vega, Venta de Baños, Melgar de Fernamental, Villarcayo, Espinosa de los Monteros, Benavides de Órbigo, Torre del Bierzo, Piedralaves, Cigales, Villaquilambre, Roa, Santa María del Páramo, Tordesillas, Nava del Rey, Terradillos, Nava de la Asunción, Santa Marta de Tormes, Herrera de Pisuerga, Tudela de Duero, Cistérniga, Ólvega y Villares de la Reina.

A todos ellos se les envió la siguiente resolución:

«Espero que ese Ayuntamiento, con arreglo a las sugerencias que desde hace años se vienen haciendo por parte de esta Institución, haya sido oído, según establece el art. 24 de la LO 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General, en relación con la designación del número y límites de las Secciones Electorales, sus locales y las Mesas correspondientes, que corresponde a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo. De tal modo que fueran asignados como Colegios Electorales aquellos locales o edificios más adecuados para el común de los vecinos, en interés de la mayor libertad y bienestar de todos, en especial de quienes se encuentran en situación de mayor dificultad para participar en la vida de la colectividad, por deficiencias debidas a edad avanzada, enfermedad o accidente.

Sin perjuicio, pues, de mi valoración positiva de cualquier medida que en su caso haya sido aplicada por ese Ayuntamiento para subsanar las posibles deficiencias en el asunto que nos ocupa, es mi deber recordarle que el art. 1º del RD 421/1991 de 5 de abril, que contiene las normas reguladoras de los procesos electorales, dice que los locales donde se verifique la votación serán preferentemente de titularidad pública y de entre ellos los de carácter docente, cultural o recreativo. Dichos locales dispondrán de fácil acceso desde la vía pública y de la adecuada señalización

de las secciones y mesas para facilitar el ejercicio del sufragio y, en todo caso, reunirán las condiciones de idoneidad necesarias para su fin.

Es por ello necesario evitar que se de la circunstancia de que más de un votante se vea obligado: bien a solicitar ayuda de otras personas para ser transportado hasta su Sección o a interrumpir la marcha de la votación obligando a los componentes de la Mesa a desplazarse hasta la vía pública para recoger el voto, o bien a renunciar a su derecho».

Los ayuntamientos que respondieron aceptando de modo expreso la resolución del Procurador del Común fueron los siguientes: La Pola de Gordón, Piedralaves, Cigales, Saldaña, Cervera de Pisuerga, Herrera de Pisuerga, Bembibre, La Bañeza, Villablino, Valderas, Tudela de Duero y El Barco de Ávila.

Se observó la existencia de escalones en la entrada principal del local en que se encuentra la sede del Club Municipal del Jubilado “Virgen de las Viñas” en C/ San Juan de Aranda de Duero. Lo cual indudablemente constituye una dificultad, incluso imposibilidad, para que los jubilados que tienen problemas de movilidad, y sobre todo los que dependen de una silla de ruedas, accedan a dichas dependencias.

Igualmente se daba el hecho de que las instalaciones del CEAS en la Plaza de Santa María de dicha localidad contaban con barreras

arquitectónicas en su entrada. Siendo este un lugar al que acuden sobre todo personas mayores, minusválidos, etc.

Ante dichas circunstancias manifestamos nuestro interés en conocer algunos datos que nos permitieran determinar una actuación en este sentido y la aplicabilidad en su caso 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 lo que enviamos al Ayuntamiento un cuestionario sobre las entradas que había y condiciones de cada una, accesibilidad interior del edificio, así como previsiones de futuro en orden a la eliminación de las barreras o bien a un cambio de ubicación.

El Ayuntamiento de Aranda contestó en los siguientes términos:

“1.- El acceso a la planta baja del Club de Jubilados Virgen de las viñas, sito en C/ San Juan, se encuentra adaptado para minusválidos desde su entrada por C/ Barcelona,

2.- El acceso para minusválidos a las CEAS de Plaza Santa María nº 4, 1º no es posible adaptarlo dada su ubicación en planta 1ª y portal no adaptable.

Este servicio será trasladado próximamente a un local de planta baja, en c/ Isilla, nº 17”.

La actuación de oficio registrada con el número **OF/45/04** tuvo por objeto advertir a la Administración sobre las barreras que fueron observadas en la sede del Ayuntamiento de Cacabelos, consistentes en varios escalones en la entrada, según era comprobable a simple vista.

En esta ocasión se consideró de interés plantear una pregunta sobre cual era el criterio del Ayuntamiento en relación con el acuerdo elaborado por la Junta de Castilla y León sobre la Estrategia Regional de Accesibilidad, como resultado de lo que parecía constituir la voluntad de la Administración Autonómica de mejorar los niveles de solidaridad y bienestar en esta Comunidad y de conseguir un entorno integrado y apto para todos sus habitantes con independencia de sus posibles limitaciones en la movilidad. Todo ello en desarrollo de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León. En cuyo ámbito se propone actuar preferentemente sobre vías y edificios públicos.

La respuesta de dicho Ayuntamiento fue la siguiente:

“Este Ayuntamiento ha tratado de acceder a las ayudas de la Junta de Castilla y León al amparo de la ORDEN PAT/1548/2003 de 26 de noviembre, por la que se efectúa 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.

Desde el Ayuntamiento estamos tratando de poder facilitar el acceso a los vecinos del municipio a la Casa Consistorial, para que

puedan realizar de manera personal sus consultas. Para ello es fundamental poder acometer la obra de instalación del ascensor.

Con dicho fin, el equipo de Gobierno no solamente ha formulado solicitud de ayuda económica a la Junta de Castilla y León sino que en el empeño de poder materializar la realización de la obra ha mantenido conversaciones con el Delegado Territorial y con el Director General de Administración Territorial.

En esas conversaciones no se nos ofreció ningún compromiso ni consignación presupuestaria para la realización de la Obra.

Con fecha 14 de junio de 2004 en BOCYL nº 112 se hace pública la ORDEN PAT/8672004, de 4 de junio, por la que se conceden ayudas a Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para el año 2004, donde no aparece relacionada la obra del Ayuntamiento de Cacabelos.

Vista dicha Orden se mantiene conversación con la Junta de Castilla y León donde nos hacen saber que en el mes de septiembre se publicara una nueva relación de obras a realizar por esta línea de subvención.

No podemos facilitarle copia de la respuesta de la Junta de Castilla y León ya que no se nos ha comunicado nada en relación a nuestra solicitud.

Agradeciendo el interés demostrado por conocer la realidad existente en nuestro municipio relativa a las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas nos permitimos seguir solicitando por parte de su oficina, el apoyo necesario ante la Junta de Castilla y León par la concesión de la subvención solicitada mediante las actuaciones que estime más oportunas”.

Se inició esta actuación **OF/79/04** con motivo de la presencia de escalones en la entrada principal de la Casa Consistorial de Santervás de Campos así como también en la entrada del Consultorio Médico de dicha localidad, dependencias ambas ubicadas en la Plaza Ponce de León.

Las preguntas sometidas a consideración de la Corporación local, además de referirse a los aspectos fundamentales sobre las características de las entradas al edificio, posibilidad de acometer de obras de adaptación y previsiones para el futuro, consideramos oportuno hacer alusión a las obras que se estaban realizando en la Plaza Ponce de León para que con ocasión de las mismas se procediera en lo posible a eliminar los escalones. Así como si el Ayuntamiento había participado en alguna de las subvenciones convocadas por la Junta de Castilla y León para la supresión de barreras.

Con la siguiente respuesta del Ayuntamiento:

«1º.- Casa consistorial: Respecto del acceso a las dependencias municipales, esta Alcaldía ha solicitado presupuestos a varios contratistas de la zona al objeto de llevar a cabo las obras de

reforma necesarias para adaptarnos a la legislación vigente aludida, y poder tramitar subvención respectiva ante la Diputación Provincial de Valladolid.

2º.- Consultorio médico: Este Ayuntamiento tiene previsto acogerse a la convocatoria de subvenciones a entidades locales para la realización de inversiones en consultorios médicos locales, conforme a la Orden SAN/1590/2004, de la Junta de Castilla y León, dentro de las obras que se van a ejecutar estaría incluido hacer entrada alternativa que sea accesible para todos los usuarios».

No se aludió pues a la oportunidad que acaso ofrecieran las obras de pavimentación de la plaza.

El expediente **OF/12/04** se ha referido a las condiciones de accesibilidad del Consultorio Médico de Atención Primaria de Villamayor de los Montes, que según observaciones cuenta con un escalón en la entrada principal.

Circunstancia ante la cual mostramos nuestro interés en conocer algunos datos acerca de la aplicabilidad del Decreto 217 /2001 de 30 de agosto por el que se aprobó el Reglamento a la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

Concretamente, nos referimos en primer lugar a los mismos aspectos que fueron temas de consulta en los casos expuestos

anteriormente. Y además a la *época en que el local en cuestión había sido construido o habilitado para el servicio que cumple en la actualidad*, así como otros servicios públicos que se prestaban en el edificio.

También acerca de si el Ayuntamiento había participado en alguna de las subvenciones convocadas por la Junta de Castilla y León para la construcción de centros de salud y consultorios médicos llevada a cabo por las corporaciones locales.

Obtuvimos la siguiente respuesta:

“El edificio fue habilitado para el uso que ahora presta en el año 1998 y se obtuvo una subvención de la Junta de Castilla y León para ello.

El edificio no dispone de otra entrada alternativa y por ello tenemos previsto realizar en un futuro próximo la adecuación de dicha entrada para personas discapacitadas y con movilidad reducida, aprovechando la pavimentación de la calle en que se encuentra el edificio”.

La mayor afluencia de personas con discapacidad física haciendo el Camino de Santiago durante el 2004, nos dio a conocer las dificultades de este colectivo. Más que las que puede suponer la propia orografía de la ruta, la cual obviamente las personas discapacitadas cubren en coche en su mayor parte, salvo los extraordinarios casos que lo hacen en silla de ruedas, las dificultades se encuentran en los alojamientos, al no poder utilizar los

albergues. Lo que ocurre sobre todo con los discapacitados físicos usuarios de silla de ruedas.

Por ese motivo nos dirigimos a aquellos ayuntamientos de Castilla y León que cuentan con uno o varios albergues de peregrinos, así como a otras Administraciones con competencias en este sentido, iniciando un expediente de oficio que se registró con el número **OF/74/04**.

Las personas con discapacidad cuando recorren el camino lo hacen por turismo, esparcimiento o motivos religiosos, en cualquier caso, ejercitan, como el resto de los peregrinos, un derecho reconocido en la Constitución a todos los ciudadanos de participar en las actividades culturales, religiosas, de ocio etc, cuyas condiciones de ejercicio se encuentran en determinados aspectos respaldadas y protegidas por la legislación especial sobre accesibilidad: en rutas, alojamientos, templos, etc.

Con independencia de otros muchos aspectos a considerar, es evidente que el Camino de Santiago ha dado lugar a una problemática jurídica muy variada, empezando por la concurrencia competencial de varias administraciones y siguiendo por su delimitación física, lo cual se ha traducido en actuaciones públicas distintas.

Facilitar el acceso a la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas ya que hay en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce

es una concurrencia de competencias ordenadas a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.

A partir de aquí, se han ido promulgando a lo largo de los últimos años diversos instrumentos jurídicos emanados de las diferentes Administraciones Públicas españolas que toman el Camino de Santiago como punto de referencia de su regulación, pretendiendo conservarlo y promoverlo.

Sin perjuicio de lo expuesto y a pesar de que es necesaria una normativa general reguladora de sus condiciones básicas, de modo que además de los actos culturales y de promoción turística se regule el régimen general de utilización de los Albergues de Peregrinos y se establezcan unas condiciones mínimas de funcionamiento de estos, llegamos a la siguiente conclusión:

Ante la esperanza de que nuestra Comunidad Autónoma cuente con la normativa básica que esta Institución viene proponiendo sobre el uso de la red de albergues y otros medios de alojamiento, es preciso alertar sobre la necesidad de que ésta debe incidir en las condiciones necesarias para que los peregrinos con cualquier tipo de discapacidad puedan beneficiarse de todas las posibilidades de dichas instalaciones: de su gratuidad, de las actividades culturales y convivenciales habidas en ellos, de las cuales en este momento se encuentran prácticamente excluidos porque las

instalaciones no permiten el alojamiento en condiciones aceptables a los minusválidos físicos, por ejemplo.

Esta Procuraduría, pues, dio comienzo a la investigación solicitando los siguientes datos:

1) Número de albergues de peregrinos que existen en el término municipal.

2) Titularidad de los inmuebles en que se encuentran: Administración Local, Autonómica, Iglesia u otras entidades religiosas, así como de propiedad particular.

3) Fecha de las licencias de obra para construcción, reforma, rehabilitación u otras, expedidas por ese Ayuntamiento en relación con cada uno de ellos.

4) Apreciación que en su caso se hizo de las condiciones de accesibilidad.

La petición, ampliada después, se hizo en un principio a los municipios que se encuentran en el Camino de Santiago.

La razón de hacerlo así se encuentra en las competencias que la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye a las Entidades Locales para intervenir en la actividad de los administrados, (sin perjuicio de las formas de intervención que competen a otras administraciones). Es decir, la autorización para la construcción, adecuación y apertura de locales y edificios.

Fueron consultados 72 Ayuntamientos que corresponden respectivamente a las provincias de Burgos, León y Palencia.

Comprobamos que la información facilitada venía a corroborar en general la situación denunciada por esta oficina, respecto de la cual elaboramos el siguiente resumen informativo.

- Ayuntamientos que no cuentan con albergue de peregrinos:

De los ayuntamientos consultados no cuentan con albergue los siguientes: Castrillo Matajudíos, Orbaneja Riopico, Villambistia, Tosantos, Espinosa del Camino, Castellanos de Castro, Castrillo del Val, Villafranca Montes de Oca, Redecilla de Burgos, Juarros, Castildelgado, Villasabariego, San Justo de la Vega, Valverde de la Virgen, Valdefresno, Camponaraya, Villaturiel, San Andrés del Rabanedo, Villamontero de Campos, Revenga de Campos, Villovieco y Bustillo del Páramo.

- Ayuntamientos que manifestaron malas condiciones de accesibilidad en los albergues:

Hornillos del Camino, Redecilla del Camino, Belorado, Tardajos, Villalbilla de Burgos, Barrios de Colina, Vitoria de Rioja, Fresneña, Santa Marina del Rey, Burgo Ranero, Molinaseca, Sahagún, Mansilla de las Mulas, León, Santas Martas, Villares de Órbigo, Población de Campos, Frómista, Viílla cazar de Sirga, Cervatos de la Cueva.

Decidió esta Procuraduría del Común trasladar a los anteriores ayuntamientos la valoración que merecían las circunstancias detectadas:

No es necesario justificar, ni en el supuesto que nos ocupa ni en otros más concretos, la necesidad de que los lugares que sirven de alojamiento ofrezcan las mismas posibilidades de estancia a todos los ciudadanos. No es ninguna novedad que el concepto de accesibilidad universal se encuentra hoy por hoy informando los procesos urbanísticos y edificatorios en toda Europa y en principio con el mismo nivel de exigencia para las grandes urbes y para los pequeños núcleos, siguiendo el carácter social de la accesibilidad. Y es que no es la persona individual la que debe adaptarse a un entorno diseñado para las personas supuestamente “normales”, sino que es el entorno en su sentido más amplio el que debe ajustarse a las diversas necesidades de la población en general, el que debe resultar accesible a todos sus potenciales usuarios.

De este modo, la generalidad de las legislaciones están abriendo desde hace varias décadas nuevas perspectivas al tratar las necesidades de los discapacitados fuera de lo que es el planteamiento que depende de las mayorías sobre las minorías para justificar ciertas concesiones; pues ya no es posible colocar a la persona discapacitada frente al medio físico sino que es precisamente el medio físico el que debe configurarse en relación con las necesidades de las personas.

En razón de las anteriores consideraciones y atendiendo a la responsabilidad que corresponde a las corporaciones locales sobre la autorización para la construcción, adecuación y apertura de locales y

edificios-en este caso los que dentro de su ámbito territorial hayan de servir a albergues de peregrinos- formulamos la siguiente resolución:

“En relación con el/los albergue/es de titularidad municipal a que se refiere, que no reúnen las condiciones arquitectónicas necesarias para ser utilizados por cualquier ciudadano necesitado de alojamiento, es necesario que ese Ayuntamiento planifique el cumplimiento de la Ley 3/98 de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y de sus normas de ejecución contenidas en el Decreto 217 de 30 de agosto, a que se encuentra obligado en virtud de la misma, de tal modo que dichos alojamientos se adapten lo antes posible a las necesidades de todos los peregrinos sin excepción y así eliminar toda discriminación en el uso de este tipo de establecimientos.

Ello es tanto más urgente cuanto que se trata de alojamientos escasos en número y cuyas soluciones alternativas, aparte de otras dificultades, requieren de ciertas posibilidades económicas. Y en todo caso, por más que resulte obvio señalarlo, esta Procuraduría debe insistir en la afirmación de que las personas con discapacidad son titulares del mismo derecho que el resto de los ciudadanos a contar, en su recorrido por el Camino de Santiago, con un hospedaje adecuado a sus necesidades personales y económicas.

Es necesario que por parte de ese Ayuntamiento se constate y, en su caso, exija expresamente, el cumplimiento de la precitada Ley 3/98 en todos los proyectos de obra, no solo cuando se trate de nueva construcción sino también de obras de ampliación, reforma, gran reparación, adaptación o rehabilitación, que tengan por objeto locales o edificios destinados a albergues de peregrinos, teniendo en cuenta el hecho evidente de la presencia de peregrinos con deficiencias físicas y sensoriales”.

- Ayuntamientos que manifestaron contar con albergues utilizables por los peregrinos con discapacidad:

Son los que informaron que los albergues de peregrinos que había en su término municipal reunían ciertas condiciones, como situación en planta baja, ascensores, baños con capacidad u otros que hacen pensar si no en unas condiciones idóneas, sí en una razonable practicabilidad incluso para personas en silla de ruedas: Iglesias, Burgos, Rabé de las Calzadas, Cardeñuela Riopico, Arlanzón, Ponferrada, Brazuelo, Calzada del Coto, Cacabelos, Molinaseca, Hospital de Órbigo, Villadangos, Itero de la Vega y Boadilla del Camino.

Se les envió la siguiente comunicación:

“Es motivo de satisfacción para esta Institución saber que los Albergues de Peregrinos que se encuentran en ese término municipal, de los que es titular ese Ayuntamiento, no representan dificultades para el alojamiento de las personas discapacitadas que

recorren el Camino, haciendo posible contar con un servicio de hospedaje en las mismas condiciones que disfrutaban la generalidad de los peregrinos.

Le agradezco la colaboración prestada al Procurador del Común, en la convicción de que dicha colaboración es esencial para el eficaz cumplimiento del servicio público que tenemos encomendado.

No me queda sino recordar a esa Corporación la necesidad de que se vigile el cumplimiento de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León en todos los proyectos de obra, no solo cuando se trate de nueva construcción sino también de obras de ampliación, reforma, gran reparación, adaptación o rehabilitación, que tengan por objeto locales o edificios destinados a albergues de peregrinos, teniendo en cuenta el hecho evidente de la presencia de peregrinos con deficiencias físicas y sensoriales”.

La comunicación transcrita, así como la resolución anterior, fueron formuladas a los ayuntamientos destinatarios, respecto de los albergues de titularidad municipal con el fin de indicarles la aplicación de medidas para eliminar las barreras que dan lugar a la discriminación de los peregrinos discapacitados en el disfrute de los mismos.

No obstante, respecto de los establecimientos que son propiedad de la Iglesia o de particulares y que ofrecen deficientes o nulas condiciones de

accesibilidad, consideramos que era necesario trasladar a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León el interés de esta Procuraduría porque se tome en consideración como tema de estudio y valoración, el planteamiento siguiente:

La Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León exige la adecuación a sus disposiciones de los establecimientos de las características de los que nos ocupan entre otros y en un plazo de diez años. Dicho plazo no ha concluido, pero se han extinguido más de dos tercios del mismo.

También está la esperanza de llegar a contar con una normativa general reguladora de las condiciones básicas, de modo que además de los actos culturales y de promoción turística se regule el régimen general de utilización de los albergues de peregrinos y se establezcan unas condiciones mínimas de funcionamiento de estos (aspecto que forzosamente deberá de contemplar las necesidades de todos los peregrinos).

Aún así, resulta evidente la utilidad de las actuaciones puntuales para poner fin a situaciones de injusticia, máxime cuando, como en este caso, se trata de núcleos de población poco extensos a los que las medidas globales planificadas ampliamente presumiblemente tardarán en llegar.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que se valore la posibilidad de adoptar medidas coyunturales específicas en orden a exigir de los particulares e instituciones que son propietarios de locales, edificios o dependencias destinados a Albergues de Peregrinos, la eliminación de barreras en sus establecimientos. Considerando la oportunidad de crear vías de colaboración, a través de las Corporaciones locales. Establecimiento de ayudas económicas de carácter específico e individualizado con dicho fin. Especialmente sería de interés introducir como condición ineludible para acceder a las subvenciones de la Consejería destinadas a costear obras de mantenimiento y mejora de los Albergues, la de que dichas obras llevaran aparejada la mejora de la accesibilidad de los elementos afectados”.

Posteriormente hemos tenido noticia de que la Diputación Provincial de Valladolid ha celebrado convenios de colaboración con cierto número de municipios de la provincia de Valladolid en la ruta del llamado Camino de Santiago desde Madrid, con el fin de financiar la construcción o adecuación de inmuebles para crear albergues.

En relación con dicha noticia hemos puesto al corriente a dicha Administración de la actuación de oficio **OF/74/04**, trasladándole las circunstancias apreciadas y su valoración a través de la siguiente resolución:

“Que esa Diputación Provincial en correspondencia con su aportación económica en cada caso, exija que los futuros albergues reúnan las condiciones de accesibilidad establecidas en la legislación especial de tal modo que los peregrinos discapacitados, puedan contar en su recorrido por el Camino de Santiago, con un hospedaje adecuado a sus necesidades personales y económicas, como el resto de peregrinos”.

Obtuvimos la siguiente respuesta:

“Recibido su escrito de fecha 12 de enero del presente año, ref. OF/74/04, recomendando a esta Diputación que exija que los futuros albergues del Camino de Santiago desde Madrid, que van a construirse o reformarse en diferentes municipios de la provincia de Valladolid con la colaboración de esta Diputación, le comunico que ya se han enviado escritos a cada uno de los Alcaldes de los municipios con los que se ha suscrito convenio de colaboración para la financiación de la construcción o adecuación de albergues, requiriéndoles para que los mismos reúnan las condiciones de accesibilidad establecidos en la legislación especial”.

Dichos Ayuntamientos son: Ciguñuela, Villalón de Campos, Castromonte, Cuenca de Campos, Santervás.

A los que la Diputación envió el siguiente escrito:

“El Procurador del Común ha remitido escrito a esta Diputación recomendando que los albergues en municipios de la provincia de Valladolid incluidos en la ruta del Camino de Santiago desde Madrid, que van a ser construidos o reformados con la colaboración económica de la Diputación Provincial, reúnan las condiciones de accesibilidad establecidas en la legislación especial.

En consecuencia con dicha recomendación, le encarezco que las obras de construcción, reforma, adecuación o equipamiento del albergue de peregrinos que va ser financiado parcialmente por esta Diputación en su municipio, elimine cualquier clase de barreras arquitectónicas y se adecuen a la legislación vigente en materia de accesibilidad, de tal modo que los peregrinos discapacitados, puedan contar en su recorrido por el Camino de Santiago, con un hospedaje adecuado a sus necesidades personales, como el resto de peregrinos”.

2. Barreras Urbanísticas

El expediente **OF/107/04** se acordó abrir al observar con reiteración el hecho siguiente: vehículos estacionados en los pasos de cebra en varias calles pertenecientes al término municipal de San Andrés del Rabanedo en el extremo de intersección de cada una de ellas con la Avda. San Ignacio de Loyola.

El paso de ceбра coincide con la parte de la acera rebajada para facilitar el paso a las personas con problemas de limitación de la movilidad.

Se hizo saber al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo la preocupación de la Procuraduría del Común al observar que algunos colectivos de ciudadanos se encuentran con graves obstáculos para ejercer ciertos derechos, como es el de circular por la vía pública.

Ello justifica esta actuación de oficio, como otras muchas, sobre todo ante circunstancias en que los aludidos obstáculos llegan a tener una amplia repercusión en las condiciones de vida de los más débiles

Se da la circunstancia de que dicho Ayuntamiento ha procedido recientemente a rebajar los aludidos bordillos, dando lugar así a un notable incremento de la accesibilidad y comodidad a la que tienen derecho como viandantes los miembros del colectivo aludido. Sin embargo, esta medida resulta ineficaz al ser inutilizados dichos puntos por los estacionamientos que indebidamente se producen en ellos y que lejos de ser momentáneos, según la observación de esta Procuraduría, se prolongan durante horas.

El resultado es que, sobre todo cuando se trata de personas en silla de ruedas, al resultar imposible el acceso a la acera, deben circular por la calzada, con el riesgo que ello comporta.

Solicitamos información sobre los siguientes aspectos que consideramos imprescindibles para conocer los pormenores de la situación detectada, así como los términos de la intervención de esta Procuraduría:

“- Número de boletines de denuncia formulados por la Policía Local durante el año 2004 por infracción consistente en estacionar en los pasos de cebra a que me refiero.

- Número de sanciones propuestas por este motivo.

-Relación de multas cursadas.

-Cualquier otro dato del cual se pudiera informar que contribuya a un mejor conocimiento de la cuestión que nos ocupa.”.

La contestación del Ayuntamiento fue en los siguientes términos:

“1.- Que el número de boletines formulados por la Policía Local durante el 2004 por estacionar en los lugares referidos anteriormente ha sido de 21.

2.- El número de sanciones propuestas y la relación de las multas cursadas ha sido de 21.

3.- Las sanciones referidas anteriormente se refieren a las calle Gaviota y el Cisne, ya que la calle Valcarce pertenece al Ayuntamiento de León.

4.- Que el número de sanciones impuestas por la Policía durante el 2004 en San Andrés del Rabanedo por estacionar en pasos de peatones o esquinas es de 239.

5.- Que uno de los objetivos para el año 2005 es de facilitar el tránsito de personas con discapacidades, eliminando lo más posible

las barreras arquitectónicas, por lo que se prestará especial atención en liberar los estacionamientos de pasos de peatones, esquinas y plazas para minusválidos”.

3. Transporte adaptado

3.1. Eurotaxi

Como ya en anteriores informes hemos expuesto, esta Procuraduría del Común se viene haciendo eco de las reivindicaciones de los ciudadanos de Castilla y León que son usuarios de silla de ruedas, en relación con la necesidad de contar con una oferta suficiente de medios de transporte urbano adaptados a sus particulares circunstancias. Por lo que, además de las quejas tramitadas con este objeto, hemos actuado de oficio en varias ocasiones de las que habría que destacar los expedientes referenciados con los números OF/61/01 y OF/52/02.

El expediente **OF/104/04** comenzó con un escrito dirigido al Ayuntamiento de León ante la disminución de este tipo de taxis en relación con los que en su día fueron implantados. Haciendo saber a dicho Ayuntamiento las dificultades aludidas por los discapacitados para contar con alguno de estos vehículos, sobre todo por las noches y en fin de semana.

Al mismo tiempo recordamos las resoluciones anteriores procedentes de esta oficina en el sentido de que se valorara la posibilidad de aumentar el número de auto-taxis (entonces existían dos) con estas

características, con el fin de proveer a las contingencias derivadas de ausencias, descansos, bajas por enfermedad, etc. de los titulares de las licencias.

Indicación muy bien acogida por la Corporación que, según comunicación de 24 de febrero de 2004 de la Oficina Municipal de Transporte, fue aceptada sin objeción alguna, al mismo tiempo que nos puso al corriente de las gestiones realizadas hasta el momento:

«Por acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de este Ayuntamiento, en sesión extraordinaria del día once de abril de dos mil tres, se solicitó la adhesión del Ayuntamiento de León al Convenio de Colaboración para desarrollar un programa de accesibilidad global (extensión del Servicio de Taxi accesible) a personas con discapacidad, a suscribir conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fundación Once.

Por el Comité Técnico del Convenio Inmerso-Fundación Once, se notifica “que dicho Comité procederá a su estudio en el Ejercicio 2004, con el fin de hacer la propuesta que corresponda previas las aclaraciones o petición de documentos que se estimen oportunos”.

En este sentido, en fecha 9 de enero de 2004 se notifica a la oficina municipal de transporte acuse de recibo de la solicitud cursada relativa a. Puesta en marcha del servicio de Eurotaxi, registrada con el número 00113/2003EC, solicitando en el mismo

documentación necesaria para su estudio en la comisión de seguimiento.

La documentación requerida una vez contactado nuevamente con los titulares de licencias de autotaxis interesados, es remitida al comité técnico, el 6 de febrero de 2004, no recibiendo hasta la fecha resolución alguna al respecto por lo que el expediente está pendiente de la citada resolución.

Con el citado envío damos por cumplimentada su petición, si bien en cuanto se produzcan nuevas actuaciones en relación con el tema de referencia, lo pondremos en su conocimiento a los efectos oportunos».

Desde entonces no hemos vuelto a tener noticias, mientras que la insuficiencia de taxis adaptados ha llegado a un punto en el que prácticamente no es posible contar con este servicio en el término municipal de León.

Ciertamente, que en los últimos años se han creado nuevos medios de transporte público que efectivamente facilitan el desplazamiento de las personas discapacitadas. Habiendo recibido en esta oficina frecuentes manifestaciones de satisfacción de parte de ciertas organizaciones por el considerable número de autobuses adaptados, que esperamos que progresivamente se incremente hasta la totalidad de la flota.

Lo cual, no obstante, no es suficiente para dejar de considerar que la falta de Eurotaxi supone un paso atrás sobre las expectativas del Ayuntamiento en relación con el bienestar de los ciudadanos que padecen graves problemas de movilidad.

Cabe la posibilidad de que el proceso de tramitación desde la adhesión al Convenio entre: Imsero/Fundación Once/Ayuntamiento y todas las formalidades subsiguientes hasta llegar a la adaptación del vehículo y su puesta en servicio, haya sufrido demoras atribuibles únicamente a los órganos de la Administración Central, en relación con cuya actuación, esta Procuraduría carece de competencias para intervenir.

Por ello expusimos nuestro interés al Ayuntamiento de León por conocer el estado en que se encontraba la cuestión que nos ocupa. Al mismo tiempo que formulamos la siguiente resolución:

“Que se reinicien los contactos con la Administración del Estado, por si en algún momento se hubiera producido error u omisión causantes de la interrupción de las gestiones encaminadas a disponer de un medio de transporte urbano muy solicitado por las personas discapacitadas, tanto desde sus casas como desde las residencias de mayores, centros de día, centros de rehabilitación, no solo para desplazarse por la ciudad sino también para viajar, por la escasez de transporte ferroviario y autobuses de línea regular adaptados.

No olvidemos que se trata de vehículos que atienden a un colectivo que en su mayoría carecen de aptitudes para conducir su propio vehículo y en un buen número de casos se trata de personas que han conseguido con esfuerzo integrarse en la actividad laboral, con el inconveniente de tener que cubrir los itinerarios en una silla de ruedas, sobretodo en invierno. Situaciones que hasta ahora venían siendo resueltas, aunque fuera esporádicamente, por el Eurotaxi”.

3.2. Renfe

El expediente **OF/93/03**, el cual se encontraba en tramitación al cerrarse el anterior informe anual, fue abierto ante los contactos habituales que esta Procuraduría ha mantenido con las organizaciones de personas discapacitadas. Se observa, incluso en mayor medida que con relación a otras cuestiones que también afectan a sus derechos, la preocupación de este colectivo por las dificultades con que se encuentra para acceder al medio físico.

En este sentido, el uso del transporte público por parte de las personas con dificultades de movilidad y en particular del ferrocarril, sigue siendo motivo de reclamaciones ante esta Institución. Ya que el uso de la plataforma elevadora para sillas de ruedas que existe en muchas estaciones para acceder al compartimiento correspondiente, ha resultado ineficaz, según información facilitada por los propios responsables de Renfe, según la cual: *“estos mecanismos son habitualmente manejados por los factores*

adscritos al servicio de Atención al Cliente. Esta tarea la realizan de forma voluntaria y no siempre es compatible llevar a cabo las funciones de información y venta con la prestación de ayuda a personas discapacitadas, surgiendo en ocasiones, dificultades para prestar este servicio”.

Tal precariedad resulta poco compatible con aquellos casos en que el viaje en el tren constituye una necesidad y sobre todo con la independencia que muchos discapacitados tienen posibilidad de alcanzar gracias al incremento de las ayudas técnicas en otros ámbitos, que a muchos de ellos les permitiría perfectamente viajar sin acompañantes si no fueran estos obstáculos externos y evitables.

Por otra parte, aún en los casos en que dicho servicio se presta puntualmente, solo resulta verdaderamente útil si el tren cuenta en su interior con el espacio necesario para una silla de ruedas.

Con fecha 17 de diciembre de 2003 se aprobó la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, la cual en su art. 2, m establece, como uno de sus fines “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 y a la elección de la empresa que los preste”.

Por la Disposición Final Primera, la citada Ley habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y cumplimiento. Lo que ha dado lugar a que el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi), haya planteado la

necesidad de que las futuras normas de desarrollo de la Ley 39/2003 obliguen a especificar detalladamente las condiciones de accesibilidad a todos los elementos móviles y a todos los servicios en el interior del tren. Pero que en cualquier caso se prevea en los futuros reglamentos la intervención en las infraestructuras y servicios ferroviarios que se encuentren en servicio a la entrada en vigor de la Ley, siendo objeto, en determinados plazos, de ajustes razonables que permitan el mayor nivel posible de uso por las personas discapacitadas y con movilidad reducida

Aunque esta necesidad se viene manifestando reiteradamente también ante esta Procuraduría, no es posible nuestra intervención, por tratarse de una materia que incide más allá del ámbito competencial del Procurador del Común de Castilla y León, al tratarse de un marco jurídico establecido en la legislación estatal.

Decidimos trasladar las anteriores consideraciones a la oficina del Defensor del Pueblo, por si a la vista de las mismas resultare procedente iniciar por parte de dicha Institución algún tipo de actuación tendente a estimular el contenido de las normas reglamentarias en el sentido que nos ocupa, en orden a su adecuación a las necesidades de este sector de población.

El Defensor del Pueblo consideró procedente: *“Solicitar a la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento y a la Renfe, la emisión de un informe previo a fin de proceder a un estudio más profundo sobre la cuestión suscitada”*.

4. Prestaciones sociales

La Ley 52/2003 de 10 de diciembre de Disposiciones Específicas en Materia de Seguridad Social modificando el Capítulo IX de la Ley General de la Seguridad Social, concretamente el art. 189.3 de la misma, parecía haber venido a establecer una especie de contrapeso a las políticas correctivas de la situación de exclusión social (o el grave peligro de instalarse en ella) en que se encuentran los ciudadanos que padecen algún tipo de minusvalía física, psíquica o sensorial. Por lo que dicha norma fue el motivo para la apertura del expediente de oficio **OF/22/04**.

Se había creado cierta alarma entre los discapacitados y sus familias, la cual se constataba en algunas quejas que habían comenzado a llegar a esta Procuraduría. Cuestión que se encontraba fuera de las competencias del Procurador del Común, al tratarse la Ley 52/2003 de 10 de diciembre de una norma de ámbito estatal, lo que dio lugar a su remisión al Defensor del Pueblo en orden a una posible intervención para someter a la reconsideración de los Poderes Públicos sobre el alcance y efectos de la medida y consecuentemente la modificación de los textos legales para su adecuación a las necesidades del colectivo de personas discapacitadas.

La referida norma venía a establecer lo siguiente: “La percepción de las asignaciones económicas por hijo o acogido minusválido a cargo, establecidas en el apartado 2, párrafos b) y c), del art. 182 bis será incompatible con la condición, por parte del hijo, de pensionista de invalidez o jubilación en la modalidad no contributiva, así como de

pensionista de orfandad con 18 o más años e incapacidad para todo trabajo”.

Hasta ahora, en los supuestos a los que se refiere la modificación introducida por la Ley 5/2003, los padres del hijo minusválido percibían una prestación de 3.068,04 € al año por cada hijo a cargo mayor de 18 años cuando su grado de minusvalía era igual o superior al 65%, y de 4.602,12 € anuales cuando el grado de minusvalía era igual o superior al 75% y requiere la ayuda de tercera persona para llevar a cabo los actos esenciales de la vida. Esta prestación hasta el 1 de enero de 2004 ha sido compatible con la pensión de orfandad percibida por el hijo y cuya cuantía varía pero la mínima anual equivale a 1.590,68 €, así como con la pensión de invalidez no contributiva percibida por este.

Por lo que se producía, además de un agravio comparativo, una situación que afectaba de forma directa a la calidad de vida del colectivo de personas discapacitadas en general. Ya que quienes a partir del 1 de enero de 2004 adquieran la condición de beneficiarios de dichas prestaciones contarán aproximadamente con un 40% menos de los ingresos que corresponden a quienes en tal fecha ya tenían esta condición.

La medida no era pues en modo alguno congruente con la finalidad de las normas legales que en el ámbito de la Seguridad Social han venido a mejorar en los últimos años la calidad de vida de las personas discapacitadas.

Resulta sobradamente conocido el hecho de que las familias que cuentan con escasos recursos económicos, sufren en general situaciones extremadamente difíciles si además alguno de sus miembros padece una discapacidad importante. Ya que entonces tienen mayores gastos para la atención de estas personas, además de tener que dedicar un sobreesfuerzo en otros aspectos.

A pesar de que las distintas modalidades de ayudas sociales destinadas a las personas discapacitadas tienen en cuenta sobre todo el nivel de renta de los beneficiarios, se encuentran dichas ayudas lejos de garantizar una cobertura completa de las necesidades de este colectivo. Fundamentalmente por la falta de centros y residencias adecuados, la escasa cobertura de la ayuda a domicilio, etc.

Informe del Defensor del Pueblo:

«El Defensor del Pueblo comparte la lógica preocupación expuesta en dicho escrito sobre la merma económica que la aplicación de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, pudiera originar en el colectivo de personas discapacitadas.

No obstante, la aprobación del RD 364/2004, de 5 de marzo, de mejora de las pensiones de orfandad a favor de minusválidos, ha venido a dar una respuesta favorable a la preocupación manifestada por esa Institución, dado que, a través de esta norma se pretende, tal y como señala su Exposición de Motivos, mantener

el nivel de cobertura social de las personas discapacitadas, en especial, cuando concurre la doble circunstancia de minusvalía grave y orfandad, dentro de los objetivos establecidos en el recientemente aprobado II Plan de Acción para personas con discapacidad. Dentro de dichos objetivos se establece una mejora en la cuantía de dichas pensiones, en aquellos casos en que el huérfano tenga más de 18 años y acredite una minusvalía importante.

Así, el artículo único del mencionado RD 364/2004, de 5 de marzo, dispone lo siguiente: “En los casos de huérfanos, mayores de 18 años e incapacitados para todo trabajo que, a su vez, acrediten los requisitos establecidos para acceder a la asignación económica por hijo minusválido a cargo mayor de 18 años, la cuantía de la pensión de orfandad que resulte de aplicar lo previsto en el párrafo anterior y una vez garantizado el complemento a mínimo que, en su caso, pudiera corresponder, se incrementará con el importe, en cómputo anual, de la asignación que, en cada ejercicio económico, esté establecida a favor del hijo a cargo mayor de 18 años, en función del grado de minusvalía acreditado. Dicho incremento no se tomará en consideración a los efectos de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 de este artículo”».

5. Asociaciones

Desde sus comienzos esta Procuraduría ha mantenido contactos incesantes con las asociaciones de discapacitados e intervenido en cuestiones relacionadas con los fines de las mismas.

Los contactos mantenidos hasta ahora con las asociaciones, han dado lugar a varias de las actuaciones de oficio, ante la posibilidad de que los casos de vulneración de derechos, conocidos a través de las mismas, no fueran los únicos en la realidad.

La aludida intercomunicación entre la Institución y las Asociaciones no ha tenido sin embargo la fluidez deseada, acaso por la falta de un sistema idóneo para facilitar la cotidianeidad de los contactos.

Por lo que, siguiendo la sugerencia de dichas agrupaciones decidimos proponerles una fórmula de colaboración que, sirviendo de marco a lo que ya se venía haciendo, convirtiera en habitual lo que había sido esporádico; canalizando en la práctica, tanto el intercambio de información (reclamado por muchas asociaciones) como el conocimiento inmediato por nuestra parte de aquellas necesidades que afectan de modo más general al colectivo, sin perjuicio de los casos que son objeto de reclamación individual a través de las quejas presentadas en la Institución.

A tal fin se firmaron Convenios de colaboración entre el Procurador del Común de Castilla y León y las siguientes asociaciones y federaciones: ONCE, Minusválidos Unidos Para la Integración (MUPLI), Fraternidad

Cristiana de Enfermos y Minusválidos (FRATER), Federación Castellano leonesa de Asociaciones a Favor de Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL), Asociación de Paraplégicos y Minusválidos de Castilla y León (ASPAYM), Federación Castellano-Leonesa de Asociaciones Para la Lucha Contra Las Enfermedades de Riñón (ALCER) y Federación Castellano Leonesa de Laringectomizados (FECALCEL).

A título de ejemplo reproducimos a continuación el firmado con ASPAYM:

«...*EXPONEN*

PRIMERO.- Que la Constitución Española, en su art. 9.2. y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 8.2, encomiendan a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo dicho Estatuto establece que los derechos y libertades fundamentales de los castellanos y leoneses son los establecidos en la Constitución.

Por ello es aplicable uno de los principios rectores de la política social y económica que es el establecido en el art. 49 de la misma: “Los poderes públicos realizarán una política de previsión,

tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos”.

SEGUNDO.- Que, según el art. 14 del Estatuto de Autonomía, el Procurador del Común, como alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, tiene encomendada la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del Estatuto de Autonomía.

TERCERO.- Que la Ley 4/1994, de 9 de marzo, reguladora de esta Institución, modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre, legitima al Procurador del Común para concertar los convenios de colaboración que estime necesario o conveniente para la mejor defensa de los derechos de los ciudadanos. Estando expresamente previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, art. 7. t).

CUARTO.- Que por su parte, la Asociación de Paraplégicos y Grandes Minusválidos (ASPAYM) tiene como objeto la reunión de personas con intereses comunes, derivados de situaciones de necesidad relacionada con casos de discapacidad física, con el fin

de prestarse apoyo mutuo y llevar a cabo acciones conjuntas en defensa de dichos intereses.

QUINTO.- Que la defensa de los derechos de los discapacitados constituye una preocupación del Procurador del Común, por lo que desde sus comienzos viene manteniendo contactos con sus organizaciones y asociaciones cuyas reivindicaciones han venido encauzando las actuaciones de oficio de dicha Institución. No obstante lo cual y en el ánimo de prestar una más eficaz ayuda, considera que es necesario intensificar esta colaboración, haciendo permanentes dichos contactos.

Ambas partes, pues, consideran oportuno establecer el presente Convenio, y a tal efecto

ACUERDAN

PRIMERO.- Para el cumplimiento de sus fines, ambas partes cooperarán para acercar la Institución del Procurador del Común de Castilla y León, a quien el Estatuto de Autonomía encomienda la defensa de los derechos y libertades constitucionales, a todos los miembros de la asociación, a través de las actuaciones que se concretan en las estipulaciones del presente convenio siguientes, sin perjuicio de otras posibles que pudieran desarrollarse al amparo del mismo.

SEGUNDO.- A estos efectos la asociación ASPAYM CASTILLA Y LEÓN asume, en el ámbito de colaboración con el Procurador del Común, los siguientes compromisos:

Informar a la Institución de los problemas que principalmente dificultan la integración social y laboral de sus miembros.

Canalizar las quejas que los asociados quieran dirigir a la Institución.

Dar cuenta de las actividades llevadas a cabo por la Asociación en ayuda de los socios, como servicios prestados individualmente, etc. Así como de las necesidades de la asociación en cuanto tal para el cumplimiento de sus fines.

Incluir en sus bases de datos información relativa a la institución del Procurador del Común, así como facilitar, en su caso, la consulta por Internet de las páginas web de esta Institución y, si así se solicitara por la persona interesada, enviar a la misma por este medio una queja o consulta.

TERCERO.- La colaboración del Procurador del Común, por su parte, se concretará en los siguientes compromisos:

Recoger iniciativas y sugerencias de la Asociación como temas de expedientes de oficio.

Hacer mención en sus Informes a las Cortes de Castilla y León de esta colaboración, así como de los principales problemas de los

que la asociación le haya dado traslado, de las actuaciones llevadas a cabo por la Institución para su resolución y de la postura de la Administración en relación con las mismas.

Informar a la Asociación periódicamente del contenido de aquellos apartados o capítulos del informe anual y actuaciones de oficio que afecten al colectivo de personas discapacitadas.

CUARTO.- En el marco de las previsiones del presente Convenio, podrán acordarse, asimismo, otras actuaciones específicas de colaboración de carácter informativo o divulgativo, como el desarrollo de iniciativas conjuntas de difusión y divulgación de derechos y libertades, en el ámbito de las respectivas competencias.

QUINTO.- Los efectos de este Convenio se entienden en todo caso sin perjuicio de las competencias del Procurador del Común en relación con su función de supervisar la actuación de la Administración Regional y de los Entes Locales de Castilla y León.

SEXTO.- El presente Convenio entrará en vigor el día siguiente de la fecha de su firma, y mantendrá su vigencia por un año, que será prorrogable por periodos iguales, salvo denuncia expresa por cualquiera de las partes con una anticipación mínima de un mes».

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD GITANA

El 29 de marzo de 2004 el Procurador del Común mantuvo una reunión con miembros de algunas asociaciones gitanas de la Comunidad Autónoma, de la cual se dejaba constancia en el informe del ejercicio anterior. En este encuentro fueron expuestas algunas cuestiones que preocupaban a los asistentes en materia educativa, a la vez que quisieron aportar alguna línea de actuación beneficiosa para la educación de todos los menores y no sólo los de raza gitana.

De este modo manifestaron su creciente inquietud ante un problema ya conocido, el abandono de los menores no gitanos de los colegios a los que asistían alumnos gitanos y que, a su juicio, denotaba un desconocimiento absoluto del pueblo gitano.

Con independencia de las medidas que adopta la Administración educativa tendentes a la redistribución de estos alumnos entre los centros existentes, se referían a la necesidad de promover el conocimiento de la cultura gitana, lo cual, en su opinión, facilitaría la integración y eliminaría el rechazo o recelo que produce la pertenencia a una raza diferente, no sólo en la escuela, sino en todos los ámbitos sociales.

Una de sus reivindicaciones en varios foros de discusión en materia educativa había consistido en solicitar la inclusión en los libros de texto de los rasgos pertenecientes a la cultura y la historia del pueblo gitano y en el envío de material educativo a los colegios para su divulgación. Manifestaban también su malestar ante las ideas negativas que algunos

libros de texto transmitían acerca de los gitanos –asociándolos a actos delictivos-, aunque no especificaron de qué libros se trataba.

La elección de los libros de texto en los centros públicos se realiza por los órganos de coordinación didáctica sin intervención previa de la Administración educativa, ya que ni su adopción ni su edición requieren autorización administrativa; pero es cierto que los libros de texto deben respetar los principios y derechos constitucionales, entre los que se encuentra el derecho a la no discriminación por razón de raza. La inspección educativa debe comprobar la adaptación de los libros y demás materiales curriculares utilizados al currículo vigente, así como el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución.

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación 10/2002, de 23 de diciembre, fija como objetivos en la etapa de educación primaria el desarrollo por el alumno del conocimiento de las normas de convivencia y el respeto por los demás y en la educación secundaria obligatoria la práctica de la tolerancia y solidaridad entre las personas y el conocimiento de la diversidad de culturas.

Teniendo en cuenta estas premisas se solicitó de la Consejería de Educación un informe, a través del cual se daban a conocer los siguientes aspectos.

“Con respecto al currículo vigente para la educación secundaria obligatoria de Castilla y León, está establecido en el Decreto 7/2002, de 10 de enero, que desarrolla diversos contenidos

relacionados con la interculturalidad en su aspecto más amplio. Por ello, no se tratan aspectos curriculares concretos relacionados con el pueblo gitano, ni con ninguna otra minoría étnica establecida en nuestra Comunidad Autónoma.

En cuanto a la existencia de alguna anomalía en la inadecuación de materiales didácticos en sus alusiones hacia el pueblo gitano, indicar que consultadas las unidades competentes en la materia, no consta ninguna denuncia, ni actuación relacionada con los aspectos mencionados.

Por otro lado, indicar que la Consejería de Educación lleva a cabo una serie de actuaciones relacionadas con la atención a la diversidad. En concreto la cultura gitana, dentro del marco de las minorías que presentan características culturales propias, son objeto con frecuencia de necesidades educativas específicas, constatando que el 53% de los alumnos de minoría culturales presenta necesidades de compensación educativa previsiblemente asociadas a sus características culturales singulares. Estas necesidades educativas requieren respuestas adaptadas por parte del sistema educativo. A tal efecto se están desarrollando múltiples actuaciones para cumplir este objetivo fundamental. Destaca en este sentido, la Instrucción 21/2003 de la Dirección General de la Formación Profesional e Innovación Educativa, relativa a la

planificación de las actuaciones de compensación educativa e interculturalidad para el curso escolar 2003-2004.

Además se ha potenciado la celebración de cursos de carácter regional y provincial, dirigidos fundamentalmente al profesorado, con objeto de propiciar el conocimiento de las características y necesidades propias de estos alumnos y la utilización de adecuadas metodologías de trabajo en el centro y en el aula.

De forma específica, se ha elaborado desde la Consejería de Educación y en coordinación con el resto de las comunidades autónomas, un cd interactivo, denominado “maj khetane” (más juntos) materiales interactivos para trabajar la cultura gitana, que fue presentado a la comunidad educativa el día 10 de noviembre de 2003 y constituye en estos momentos un material educativo fundamental, tanto por su adecuado tratamiento del tema y su extensión, como por su adecuación al ámbito castellano y leonés, para tratar el tema de la cultura gitana en los centros educativos de las distintas etapas en nuestra comunidad. Se ha llevado a cabo su difusión a los centros educativos desde las Direcciones Provinciales de Educación.

Además, se está procediendo a la estructuración de las distintas vertientes de actuación a través del plan de atención al alumnado extranjero y de minorías, que impulsará determinadas vertientes de trabajo al tiempo que propone la creación de otras nuevas, como el

impulso de los planes de acogida, la generalización de aulas de adaptación lingüística y social, la creación de un centro de recursos de educación intercultural de ámbito regional y la elaboración de una guía de aplicación. También está proyectada la elaboración de un cd que aglutine una selección de las experiencias relevantes sobre educación intercultural que se están desarrollando en los centros en el momento actual, facilitando la difusión y aplicación por parte del profesorado de estos ejemplos de buenas prácticas donde adquiere una especial importancia el alumnado perteneciente a la cultura gitana”.

De esta información se desprendía que la Consejería de Educación, dentro de sus posibilidades de actuación, estaba llevando a cabo acciones para lograr el intercambio de valores de las diferentes culturas, incluida la gitana. La pretensión de incluir en los libros de texto aspectos de la cultura gitana, no deja de ser una petición razonable, aunque lamentablemente la Administración no pueda llevar a cabo otra intervención que la de controlar unos contenidos didácticos no adaptados a las normas.

PATRIMONIO HISTÓRICO

El proceso de degradación que siguen sufriendo muchos de los bienes que integran el patrimonio cultural de esta Comunidad Autónoma, debido a su estado de abandono (motivado en su falta de conservación y restauración), ha implicado, como en ejercicios anteriores, la necesidad de acudir a las intervenciones de oficio junto al desarrollo de actuaciones

concretas demandadas por ciudadanos o colectivos en defensa de nuestros bienes culturales. Ampliando, así, el ámbito de supervisión sobre la necesaria ejecución directa de las labores de restauración de aquellos bienes de especial valor histórico para Castilla y León.

La labor supervisora del Procurador del Común se ha dirigido, de este modo, a controlar la actividad administrativa en el ejercicio de la función tuteladora orientada a garantizar la conservación, protección y custodia de nuestros bienes culturales, de forma que los responsables públicos no abandonen su actividad en beneficio de su preservación y enriquecimiento y aborden con decisión una eficaz política en defensa de nuestro patrimonio histórico.

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

1. Castillo de Alba (León)

Fue en este caso motivo de la intervención del Procurador del Común, la protección de los restos del Castillo de Alba, localizados en la provincia de León, debido a su previsible desaparición como consecuencia del futuro avance de una cantera.

Los antecedentes constatados en el curso de la presente actuación, fueron los siguientes:

En el año 2001, en relación con la solicitud de ampliación de la cantera denominada “El Calero”, propiedad de la empresa Tudela Veguín,

S.A., se llevó a cabo un trabajo de prospección arqueológica en los terrenos afectados, con motivo de la realización del correspondiente estudio de impacto ambiental.

Dicha intervención permitió el descubrimiento de los restos de este Castillo construido a mediados del siglo IX por Alfonso III, en el ámbito de su estrategia de ocupación de la Cuenca del Duero. Su situación topográfica -según los “estudios humanísticos” publicados por la Universidad de León- ya había sido señalada en el Catálogo Monumental de la provincia de León, a comienzos del siglo XX, por D. Manuel Gómez Moreno, y confirmada posteriormente por numerosos investigadores a lo largo de los años.

Los resultados de la citada prospección arqueológica determinaron que la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, ante la solicitud de autorización de la empresa para la ampliación de la cantera, considerara oportuno realizar una limpieza y excavación arqueológica en el castillo, acordando, así, la concesión del correspondiente permiso de intervención arqueológica.

Trabajos que dieron la posibilidad de hallar importantes estructuras arquitectónicas, como una muralla de casi 200 metros de longitud y 3 de anchura, un baluarte en la parte superior del peñón sobre el que se asienta y de un foso en su lado occidental.

Ello vino a mostrar al Castillo de Alba como una fortificación de gran importancia para el patrimonio histórico de la provincia de León, tanto

por tratarse de uno de los más antiguos (junto a los de Luna y Gordón), como por contar con unos restos arquitectónicos de especial valor.

Circunstancia por la que la Ponencia Técnica de la mencionada Comisión Territorial de Patrimonio Cultural dictaminó, parece ser, que los restos del Castillo de Alba debían ser preservados. Pese a ello, la misma Comisión, en sesión de 18 de diciembre del mismo año, acordó también informar favorablemente la ampliación de la cantera, con la condición de que la empresa se comprometiera a facilitar la realización de un estudio complementario tanto de los restos investigados como de las zonas más interesantes desde el punto de vista arqueológico situadas en el entorno.

Teniendo en cuenta, pues, que dicha decisión podía llegar a condenar al Castillo a la total destrucción, esta Procuraduría, con el máximo respeto a los intereses sociales y económicos vinculados a la problemática en cuestión, quiso llamar la atención sobre el desacierto de esta posible consecuencia derivada del futuro avance de la cantera.

Y es que, efectivamente, parecía previsible que su ampliación produciría la desaparición del Castillo de Alba, al encontrarse dentro del área de expansión prevista en la concesión.

Esta pérdida, pues, debía hacer reflexionar sobre su contradicción con la obligatoriedad que debe existir en la conservación de este bien, cuya protección, fundamentada en el Decreto 22 de abril de 1949, relativo a los castillos españoles, permitió su consideración 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.

Tal catalogación se manifiesta como un medio mediante el cual se somete un bien o zona a un régimen especial de tutela administrativa. Esta protección otorgada a los bienes declarados de interés cultural, encuentra su fundamento en la necesidad de garantizar la plena conservación de los valores que les hacen merecedores de tal declaración.

De ahí que los peligros de destrucción que amenazan nuestro patrimonio histórico (y que surgen desde el deterioro provocado por el descuido e inevitable paso del tiempo hasta por los daños provocados por la propia acción humana), hacen inexcusable el despliegue de esta tutela conservadora.

A lo que responde el propio art. 39 de la citada Ley de Patrimonio Histórico, cuyo apartado primero impone a los poderes públicos procurar por todos los medios la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados de interés cultural.

De este apartado, como ha declarado el Tribunal Supremo, se deduce claramente la finalidad de la Ley, encaminada expresamente a la necesaria conservación de estos bienes. Decisivo resulta, asimismo, el apartado segundo de dicho precepto, destacando que en el caso de bienes inmuebles, las actuaciones a que se refiere el párrafo anterior irán dirigidas únicamente a su conservación, consolidación y rehabilitación.

La necesidad de evitar un acto de destrucción de un bien declarado de interés cultural, aflora también del antes citado Decreto de 22 de abril de 1949, sobre protección de los castillos españoles, que impide toda intervención que altere su carácter o pueda provocar su derrumbamiento, cualquiera que sea su estado de ruina.

Parecía, entonces, razonable arbitrar cualquier posibilidad de salvaguardar el Castillo de Alba, respetando, así, la obligación de conservación impuesta sobre el bien en cuestión.

Había que pensar, en consecuencia, en un intento por compatibilizar los intereses implicados (el de la conservación de un bien dotado de la máxima protección y el de la explotación minera), de forma que se evitara, necesariamente, la desaparición de este Bien de Interés Cultural, cuya importancia histórica para la provincia de León queda fuera de toda duda.

El Procurador del Común, por todo ello, formuló a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución:

“Que en respeto a la máxima protección de la que goza el Castillo de Alba y en cumplimiento de la obligación de conservación impuesta sobre el mismo, se estudie cualquier posibilidad que, compatibilizando tal protección con la futura ampliación de la cantera, conlleve su salvaguarda, evitando, así, su final destrucción”.

A la fecha de cierre de este informe, se continúa a la espera de conocer la aceptación o rechazo de esta resolución.

2. Convento de Santa Clara, Calabazanos (Palencia)

Centrada la actuación en la necesidad de conservación del Convento de Santa Clara, declarado Bien de Interés Cultural con la categoría de monumento por RD de 2 de febrero de 1979, se desarrollaron por esta Institución las gestiones de información oportunas con la Consejería de Cultura y Turismo para conocer las intervenciones previstas dirigidas a su restauración.

Se constató, así, que el Ministerio de Fomento tenía previsto llevar a cabo una actuación en el entorno y en el conjunto del Monasterio con cargo al 1% cultural, para lo que se estaba redactando el correspondiente proyecto, que sería supervisado y aprobado por los órganos competentes de la Administración autonómica.

3. Castillo de Villalba de los Alcores (Valladolid)

La Villa de Villalba de los Alcores (Valladolid), declarada Bien de Interés Cultural con la categoría de Conjunto Histórico por Decreto 268/1993, de 28 de octubre, de la Junta de Castilla y León, reúne en su término diversos monumentos de singular importancia.

Entre ellos, conserva aún el Castillo, hoy en ruinas e inaccesible, perteneciente todavía en la actualidad a la familia política de D. Manuel

Azaña, a la que fue incautado durante la guerra civil y devuelto judicialmente años mas tarde.

Goza de la declaración de Monumento por Decreto de 3 de junio de 1931. Pese a ella, su estado, así como el de sus murallas, presenta un importante deterioro, que hace necesaria su consolidación con la finalidad de evitar su total derrumbamiento.

Realizadas, por este motivo, las gestiones necesarias con la Consejería de Cultura y Turismo para la adopción de las medidas necesarias dirigidas a la tutela del deber de conservación del citado monumento, dicha Administración confirmó que, en observancia de las competencias que le atribuye la normativa vigente, desde la Dirección General de Patrimonio y Bienes Culturales, a través del Servicio Territorial de Cultura de Valladolid, procedería a requerir a los titulares del Castillo para el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en su calidad de propietarios de un bien declarado de interés cultural, advirtiéndoles de los efectos de su incumplimiento.

4. Castillo de Gormaz (Soria)

Esta Procuraduría del Común, como consecuencia de una visita realizada por personal de la misma al Castillo de Gormaz (Soria), inició una actuación de oficio sobre la cuestión indicada.

Se dirigió con fecha 16 de abril a la Consejería de Cultura y Turismo solicitando información sobre dicha fortaleza califal y, en

concreto, sobre las inversiones realizadas en el Castillo de Gormaz, tanto públicas como privadas, nacionales y extranjeras.

También interesó información sobre las obras aparentemente recientes en el lienzo de la muralla sureste. Dichas obras parecen suponer una ruptura con el resto de la fábrica de la fortaleza e, incluso, pudieron haber acarreado destrucción de materiales originales.

Nos informa la Consejería de Cultura que desde el Ministerio (en mayo de 2004, con posterioridad a nuestro escrito) se ha comunicado la existencia de unos Pliegos de prescripciones técnicas que han de regir la contratación por concurso público de la realización de la redacción del proyecto básico y de ejecución, seguridad y salud y dirección de obras de restauración de las murallas del Castillo de Gormaz.

Con fecha 19 de noviembre, y teniendo en cuenta que, según las informaciones de que dispone esta Institución, el Castillo de Gormaz fue declarado Monumento Histórico Artístico mediante Decreto de 3 de junio de 1931, publicado en la Gaceta de 4 de junio de 1931, y que su propiedad es del Ministerio de Cultura, se dirigió escrito a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

Con fecha 23 de diciembre de 2004 se anunció en el *BOE* concurso, convocado por la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, para la contratación de la Redacción del proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección de las obras de restauración en las murallas del Castillo de Gormaz.

En la fecha de cierre de este informe ya se ha remitido la información solicitada a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

5. Robos en el Patrimonio Histórico

La conciencia de la conservación del patrimonio histórico español alcanzó rango constitucional en el art. 46 CE, disponiendo que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad; y estableciendo, asimismo, una obligación para el legislador, que a su tenor ha recogido, a través de la correspondiente ley penal, las sanciones oportunas para las conductas atentatorias contra ese patrimonio cultural.

Su justificación radica en el expolio que nuestra riqueza patrimonial ha venido experimentando desde la propia guerra civil y que todavía sigue sufriendo en nuestros días. Son, así, frecuentes los robos que se producen en la actualidad en el interior de iglesias, ermitas u otros monumentos, para la distribución posterior de los bienes a un mercado centrado en la comercialización de obras de arte y antigüedades.

Pero los casos de expolio no se reducen exclusivamente a los robos de piezas de arte ubicados en el interior de estos inmuebles de valor histórico y cultural. Tampoco los propios elementos o piezas arquitectónicas exteriores de nuestra riqueza patrimonial se encuentran a

salvo de saqueo o desaparición. Como ha sido el caso de dos sillares visigóticos en la ermita de Quintana de las Viñas (Burgos).

Para frenar el creciente avance de este indeseable proceso deben jugar, sin duda, un importante papel la intervención de los grupos especializados de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

No obstante, la salvaguarda eficaz de este patrimonio exige la adopción de otras medidas de protección efectiva del patrimonio cultural de Castilla y León.

Por ello, con independencia de que el Consejo del Patrimonio Histórico, creado por Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (como órgano de colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas para facilitar la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al patrimonio histórico, y del que forma parte, junto al Presidente, un vocal en representación de cada Comunidad Autónoma), pudiera seguir contando con una comisión dedicada al tratamiento de estas cuestiones, el Procurador del Común estimó oportuno trasladar a la Consejería de Cultura y Turismo la conveniencia de estudiar la posibilidad de abordar en el próximo Plan de Intervención de los Bienes Culturales de Castilla y León (que, al parecer, será 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.

Resolución que al cierre de este informe está pendiente de contestación.

6. Consejo del Patrimonio Histórico y Consejo del Patrimonio Cultural de Castilla y León

La Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, crea el Consejo del Patrimonio Histórico como órgano de colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas para facilitar la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al patrimonio histórico.

Regulada su composición por RD 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la citada Ley 16/1985, modificado, a su vez, por RD 64/1994, de 21 de enero, forman parte del mismo, junto al Presidente, un vocal en representación de cada Comunidad Autónoma.

Por otra parte, y ya en el ámbito regional, la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, recoge como órgano consultivo de la Consejería competente en materia de cultura el Consejo del Patrimonio Cultural de Castilla y León, cuya composición y funcionamiento se determinarán por vía reglamentaria.

Con la finalidad de conocer algunos detalles respecto a este tipo de órganos (si entre los vocales del Consejo del Patrimonio Histórico se

encuentra un representante de esta Comunidad Autónoma y previsiones existentes respecto a la regulación de la composición del Consejo del Patrimonio Cultural de Castilla y León), se realizaron por esta Procuraduría las gestiones de información oportunas con la Consejería de Cultura y Turismo.

Como resultado de ellas, pudo conocerse que la Comunidad Autónoma de Castilla y León está representada en el Consejo del Patrimonio Histórico Español por el Director General de Patrimonio y Bienes Culturales, así como que se está trabajando en el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural, siendo uno de los temas prioritarios la regulación de la composición y funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Castilla y León.

7. Otros

Centraron el objeto de otras cuatro actuaciones de oficio, respectivamente, los Castillos de Haza (Burgos), Berlanga de Duero (Soria), Montealegre (Valladolid) y de Monteagudo (Soria)

En todos los casos se desarrollaron las oportunas gestiones con la Consejería de Cultura y Turismo.

En el primer caso, se confirmó que la Torre del Homenaje no reunía los requisitos de seguridad precisos para la realización de visitas turísticas, siendo aconsejable su restricción. El Ayuntamiento de Haza (titular de la misma) aseguró, según información facilitada a esta Procuraduría, que se

encontraba totalmente cerrada al público, recibiendo únicamente visitas de los técnicos del señalado Plan Director.

El estado de deterioro del Castillo de Berlanga de Duero motivó el desarrollo por esta Institución de las gestiones oportunas con el mencionado Ayuntamiento para conocer las actuaciones previstas en cumplimiento de la obligación de conservación que incumbe a los propietarios de los bienes pertenecientes a nuestro patrimonio histórico.

Como resultado de las mismas, se constató que por la Consejería de Cultura y Turismo se habían iniciado los trámites para contratar la elaboración de un Plan Director que permitiera diagnosticar y planificar de forma ordenada las actuaciones sobre dicho monumento.

En el caso del Castillo de Montealegre (Valladolid) interesaba conocer las actuaciones previstas para la conservación de este monumento y las medidas de seguridad existentes para evitar riesgos a los visitantes. Realizadas, a tal fin, las gestiones de información oportunas con el Ayuntamiento de Montealegre, se comunicó finalmente por dicha Corporación que el Castillo no sería visitable al público hasta que se emprendan las obras, ya proyectadas, de recuperación de la Torre del Homenaje y rehabilitación de recorridos.

Finalmente, y por lo que respecta al Castillo de Monteagudo (Soria), se ha informado a esta Procuraduría que, por la Consejería de Cultura y Turismo, se iniciarán los trámites para una actuación de emergencia que evite la pérdida de la torre que se encuentra en precario

estado de estabilidad y que hace impredecible determinar su evolución en el tiempo.

TRÁFICO

En mi última comparecencia antes las Cortes de Castilla y León, el pasado mes de septiembre del año 2004, sobre la defensa del informe anual correspondiente al año 2003 anticipé mi deseo de presentar un estudio específico en materia de tráfico.

Cumpliendo con mi propósito, en el mes octubre de 2004 formalicé la presentación del informe especial elaborado bajo el título “Situación de las infracciones y sanciones en materia de tráfico urbano en Castilla y León. Años 2000 a 2002”.

A título enunciativo cabe reseñar cómo este informe especial o específico nace y se justifica, además, por la actuación de oficio **OF/07/03** desarrollada en el ámbito de la realización de las multas impuestas por la Administración local, en el ejercicio de la competencia que les corresponde al amparo de lo previsto en el art. 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril), así como del art. 20 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

El objeto de esta investigación fue analizar el número de expedientes sancionadores que se incoan y resuelven por incumplimiento de la normativa aplicable en materia de tráfico, a partir de los resultados

obtenidos por los agentes de la policía local durante los ejercicios 2000, 2001 y 2002.

Con dicha finalidad se dirigieron escritos a todas aquellas localidades de más de 5000 habitantes, 48 en total, que desglosamos por tramos de población: 26 municipios encuestados de entre 5.000 a 10.000 vecinos; 8 entidades locales de entre 10.000 y 20.000 habitantes; y, por último, 13 municipios de más de 20.000 vecinos.

El resultado obtenido posibilitó un análisis pormenorizado de cada municipio, delimitado a dos ámbitos: el primero, al análisis territorializado de la actividad sancionadora propiamente dicha, y, el segundo, a la evaluación estadística desglosada por tipos de infracción sancionada.

Es mi deseo que tan minucioso trabajo contribuya, cuando menos, a un mejor conocimiento de la situación de las infracciones y sanciones a que nos estamos refiriendo.

Para facilitar la visualización de la realidad observada en la imposición de multas de tráfico, así como en su tramitación administrativa, hemos recurrido a la representación gráfica de los datos recopilados merced a los cuestionarios remitidos (en torno a unos 400 gráficos). Desde luego, alguno de ellos son elocuentes por sí solos.

A título conclusivo debemos decir que se ha verificado una doble circunstancia, que preocupa seriamente a esta Procuraduría por afectar a muchos de los ayuntamientos encuestados, y que se concreta, de un lado,

en la ausencia de concordancia entre el número de boletines de denuncia cursados por la policía local y el número definitivo de expedientes sancionadores tramitados, y, de otra parte, la disparidad entre el número de expedientes sancionadores incoados por los servicios administrativos del ayuntamiento en la materia y el periodo temporal analizado y el número de expedientes resueltos.

Los resultados obtenidos son sumamente expresivos: no siempre sancionan menos las infracciones de tráfico los municipios con menor población (clara muestra: el Ayuntamiento de Cuéllar, en la provincia de Segovia, con 3017 multas en el año 2002); ni son más eficaces, en la gestión de los expedientes sancionadores, los ayuntamientos con mayor índice de población y por ende con mayores recursos económicos (así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Aranda de Duero en la provincia de Burgos, durante el año 2002 sancionó sólo el 19% de las infracciones denunciadas inicialmente, y el Ayuntamiento de Ávila durante el año 2002 sancionó únicamente el 57% de las infracciones denunciadas).

Consecuencia lógica de las deficiencias detectadas, esta Institución formuló 48 resoluciones dirigidas a cada una de las corporaciones locales encuestadas a fin de que por las mismas se adoptasen las medidas necesarias tendentes a garantizar el orden jurídico mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias a la misma, porque sería absurdo que, imponiéndose por una norma mandatos de obligado cumplimiento para los

administrados, el incumplimiento de los poderes públicos pudiera quedar impune.

El contenido particularizado de la resolución emitida con fecha 26 de octubre de 2004 es del siguiente tenor literal:

“Valorar la conveniencia de dotar a los ayuntamientos, con medios tecnológicos, de una base informática de datos (con los expedientes sancionadores en trámite, así como un historial actualizado de los expedientes finalizados) que permita llevar a cabo un efectivo control y seguimiento sobre todas las multas impuestas en materia de tráfico urbano.

Cursar las órdenes pertinentes a la policía local para que de forma continuada en el tiempo ejercite su función de vigilancia e inspección en relación con las infracciones de tráfico que se comentan por los ciudadanos, evitándose con ello la ausencia de actividad denunciadora en determinados periodos del año.

Cursar las órdenes oportunas a los órganos administrativos competentes para que adopten la decisión que corresponda en orden a la incoación efectiva de los procedimientos sancionadores de tráfico, a la vista de los boletines de denuncia formulados por los agentes de la policía local en la materia que nos ocupa.

Determinar las causas reales de la disparidad puesta de manifiesto entre los boletines de denuncia remitidos por la policía local al

órgano competente del Ayuntamiento y el número de expedientes tramitados, adoptando consecuentemente las medidas correctoras oportunas a fin de fomentar mayor coordinación y seguimiento en el desarrollo de la labor inspectora y sancionadora del control del tráfico en las vías urbanas de titularidad municipal.

Verificar las causas reales de la divergencia existente entre los procedimientos sancionadores incoados y los resueltos en materia de tráfico urbano, adoptando las medidas correctoras necesarias para poner fin a tal situación y, en su caso, exigir a quien corresponda la responsabilidad prevista en el art. 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Agilizar la resolución de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, cuya pendencia es una realidad constatada, adoptando las resoluciones que correspondan, de conformidad con la normativa vigente, incluyendo aquellas que declaren la prescripción de las infracciones o la caducidad del procedimiento, cuando hubiera lugar a ello”.

Hasta la fecha de cierre del presente informe anual sólo han remitido comunicación de aceptación los Ayuntamientos de Burgos y Miranda de Ebro (Burgos), Valladolid, Íscar y Tudela de Duero (ambas de la provincia de Valladolid), Ávila y Candeleda (Ávila), San Ildefonso

(Segovia), Santa Marta de Tormes y Béjar (de la provincia de Salamanca), Almazán (Soria), La Robla (León).

En general, todas las respuestas recibidas coinciden en señalar que tratarán de actuar de conformidad con la resolución emitida, adoptando para ello las medidas oportunas para alcanzar el objetivo perseguido por la misma, agilizando la resolución de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico.

Especialmente significativas han resultado las aceptaciones cursadas por los Ayuntamientos de Valladolid o Burgos. El primero porque nos indicó que dicho Ayuntamiento había puesto en marcha una base informática de datos instalada en el ordenador central de dicha corporación (inexistente en el momento de confeccionar nuestro informe especial), circunstancia que mejoraría el control en la tramitación de expedientes sancionadores en materia de tráfico, y a la que podía acceder cualquier usuario debidamente autorizado, para efectuar la consulta de expedientes sancionadores en trámite, como aquellos finalizados, pudiéndose consultar por diversos criterios, como DNI del infractor y matrícula del vehículo en cuyo caso se accedía al historial de multas de los mismos.

En lo atinente a la función de vigilancia e inspección de las infracciones de tráfico cometidas por los ciudadanos en todo momento del año, de acuerdo con la certificación de calidad ISO-9001 -obtenida por el servicio de policía municipal de ese Ayuntamiento- se nos indicó que diariamente se relacionaban las denuncias formuladas con sus datos más

relevantes, controlándose que el número de las mismas se encontrasen dentro de los parámetros del estándar de calidad. Y si bien las denuncias formuladas se reducían en el período estival, ello era debido a la correspondiente reducción de las infracciones cometidas, por cuanto que la circulación de vehículos era menor.

Por último se nos informó que se estaba realizando una ampliación de la aplicación informática de gestión de multas de tráfico, de modo que pudieran darse de alta en el citado sistema de gestión todos los boletines de denuncia en cada uno de los cinco distritos de la policía municipal a fin de que se tramitasen en un porcentaje muy elevado, solo condicionado por la obtención de los datos de los titulares de vehículos no domiciliados en Valladolid, consiguiendo además por este procedimiento una mayor agilización en la tramitación de los expedientes sancionadores, por cuanto que la incoación de los mismos podía ser casi inmediata en relación con el momento de la formulación de las denuncias, y facilitaría una descarga de trabajo del personal administrativo de la sección de disciplina vial, que podría así dedicarse a otras tareas de gestión de los expedientes que redunde en una mayor celeridad y calidad en la tramitación de los mismos, y en las resoluciones que correspondieran.

Por su parte el Ayuntamiento de Burgos realizó algunas matizaciones en orden a la dificultad material que pudiera surgir para llevar a la práctica la conquista de los objetivos deseados en nuestra resolución.

Así en lo concerniente a la dotación de medios tecnológicos y base informática de datos, el Ayuntamiento de Burgos indicó que estaba entregado de lleno a la tarea de modernizar e informatizar el trabajo en todas las dependencias y si bien el cometido estaba muy avanzado, se venía realizando gradualmente, comenzando por las instalaciones centrales y extendiéndose posteriormente a las periféricas, entre las que se encontraba el edificio de la policía local, en el que se ubicaba la oficina de sanciones de tráfico urbano, a la que en un futuro próximo se le incorporaría y dotaría del material que permitiera poner a disposición de esta Procuraduría la información que solicitáramos con la base que suministrasen los nuevos procesos informáticos, ya que la facilitada anteriormente había sido en alguna parte fruto de la consulta y manejo de expedientes archivados.

Respecto al descenso cuantitativo observado y consiguientemente reflejado en nuestro informe bajo la rúbrica “evolución gráfica de denuncias” (página 8212 del *BOCCYL* nº 110, de fecha 26 de noviembre de 2004) el Ayuntamiento de Burgos refutó que la policía local de Burgos no había reducido la actividad denunciadora en determinados períodos del año, ya que venía desplegando una inspección y vigilancia continuada en todo tiempo. Sobre este extremo, sólo cabe enfatizar que los datos de los que se nutrió esta Institución para la elaboración del informe especial que nos ocupa fueron remitidos por la propia corporación.

Para finalizar, el Ayuntamiento de Burgos arguyó como causa justificativa de que algunos procedimientos no hubieran sido finalmente

resueltos, motivando la prescripción o la caducidad, la falta de medios para atender el alto número de expedientes en trámite. Esta circunstancia ha sido ampliamente tratada en el informe.

SEGURIDAD VIAL

Durante el pasado ejercicio han sido frecuentes las intervenciones de esta Procuraduría del Común ante distintas administraciones competentes en materia de tráfico, cuyo inicio se decidió a partir de algunas situaciones, dadas a conocer por los medios de comunicación, expuestas por ciudadanos que consideraban comprometida su seguridad vial como peatones en algunos puntos concretos de las vías de la comunidad autónoma.

Así, se tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación de la reivindicación de los vecinos de un barrio de Salamanca que consideraban necesaria la adopción de alguna medida que redujera la velocidad de los vehículos en una las calles de la zona.

Según expresaban, la excesiva velocidad de los vehículos hacía temer a los peatones por su seguridad, incluso atravesando la calzada por los pasos dispuestos para este fin; además, la circulación peatonal se veía interrumpida por los estacionamientos y labores de carga y descarga que se realizaban con invasión de las aceras de la calle, obligando a los peatones a transitar por la calzada.

Las medidas cuya adopción proponían consistían tanto en la instalación de semáforos, vallas de delimitación de las aceras y de un radar, como en el incremento de la vigilancia policial y el ensanche de una de las aceras.

Para conocer la realidad de los hechos denunciados y la posibilidad de adoptar alguna de las medidas propuestas por los ciudadanos se solicitó información al Ayuntamiento de Salamanca.

El Ayuntamiento remitió un informe en el que se daba cuenta de forma detallada de los resultados de los controles de velocidad de los vehículos que circulaban por dicha calle. La velocidad media se situaba en torno a los 31,86 km/h., dentro del horario de mayor afluencia de vehículos -entre las 13 y 14 horas por la mañana y entre las 16 y 18 horas por la tarde-. La policía local consideraba que no era excesiva la velocidad de los vehículos en la zona, o al menos durante los días y horarios en los que se había controlado la misma, si bien no existía impedimento para que la vía fuera reforzada por la señalización o vigilancia que fuera precisa.

En cuanto a la acera, era cierto que los vehículos ocupaban la misma para realizar las operaciones de carga y descarga de mercancías, puesto que estaba prohibida la parada por ser un carril destinado a la circulación.

El informe aseguraba que se procedería a dar las órdenes oportunas para que las distintas patrullas de la Policía local denunciaran todas las infracciones que se detectaran en la zona.

En cuanto al resto de medidas solicitadas, se remitirían las comisiones de tráfico para ser evaluadas por los técnicos, con lo cual se consideró que el Ayuntamiento de Salamanca estaba dando los pasos necesarios para solventar la situación, concluyendo la investigación por esta Procuraduría.

Otra intervención sobre el riesgo creado por la velocidad de los vehículos fue iniciada ante las manifestaciones públicas de algunos ciudadanos del municipio de Ponferrada, en la provincia de León, que denunciaban la peligrosidad de una vía en la que se habían producido algunos atropellos, por lo que consideraban que debían instalarse nuevos pasos para peatones y reforzar la señalización de los ya existentes.

El Ayuntamiento de Ponferrada manifestó a esta Procuraduría que la Policía local ya había indicado la necesidad de reforzar la señalización vertical de los pasos de peatones y la conveniencia de instalar uno nuevo.

También se tuvo conocimiento de los posibles problemas para el normal desenvolvimiento del tránsito peatonal que ofrecía el estado de un puente en este mismo municipio, por lo cual se solicitó información al Ayuntamiento de Ponferrada, aunque estaba aún pendiente de ser cumplimentada en la fecha de redacción de este informe.

La seguridad de los peatones motivó otra intervención de oficio de esta Procuraduría ante el Ayuntamiento de León que consistió en una consulta sobre la posibilidad de instalar bandas rugosas en un paso de peatones próximo a un centro escolar.

El Ayuntamiento de León remitió el informe técnico evacuado al respecto que aconsejaba mantener la señalización existente, sin añadir este tipo de elementos.

También los medios de comunicación recogieron el malestar de algunos ciudadanos de la localidad de Chamartín (Ávila) debido a la velocidad de los vehículos que circulaban por la travesía de la carretera AV-110.

Según indicaban, la carretera separaba el núcleo de población de un parque infantil y un hogar para jubilados, con evidente riesgo de los peatones que cruzaban la vía para dirigirse a uno y otro. Manifestaban que, aunque el límite de velocidad estaba establecido en 50 km. hora, la mayor parte de los vehículos lo superaban, a veces incluso, alcanzaban el doble de la limitación establecida realizando adelantamientos prohibidos. También hacían referencia a la producción de accidentes en los últimos años, llegando a contabilizarse tres víctimas mortales y numerosos heridos.

Todos estos extremos fueron consultados a la Jefatura Provincial de Tráfico de Ávila que respondió al respecto que la citada vía había sido incluida en el plan de control anual de velocidad para 2004, si bien la travesía mencionada no había sido objeto de prioridad en la ejecución de servicios, habida cuenta de las siguientes consideraciones:

“La intensidad media diaria en el referido tramo es de 525 vehículos y la velocidad es de 32 kms hora, la más baja de la red secundaria provincial.

Los datos referidos a la accidentalidad en dicha carretera durante los años 2002, 2003 y 2004 aportan que no se ha producido ninguna víctima mortal en dicha travesía, registrándose en el tramo a considerar un solo accidente con el resultado de daños materiales.

No obstante, durante el año 2003 la mencionada carretera fue objeto de vigilancia esporádica por medio de vehículo radar, con un total de 19 horas de servicio invertidas, 106 vehículos controlados y 10 denunciados, siendo el porcentaje de vehículos controlados hora de 5,46 %.

En la medida de las posibilidades es pretensión de esta Jefatura intensificar los controles esporádicos de velocidad en la mencionada vía y en aquellas otras de la red secundaria con mayor intensidad de circulación y con mayor número de tramos de concentración de accidentes”.

Similares características se producían en la localidad leonesa de Villafranca del Bierzo, en la cual uno de los barrios se había extendido al otro lado de una carretera nacional IV, por lo que estimaban algunos de sus habitantes la conveniencia de construir una pasarela que permitiera a los peatones cruzar la vía con seguridad.

La Jefatura Provincial de Tráfico de León a instancia de esta Procuraduría aportó los siguientes datos:

“Desde el año 1999 hasta la fecha están registrados un total de 16 accidentes de circulación entre los kms. 406 y 406,6 de la carretera N-IV, dos de ellos con víctimas mortales (atropello a peatón).

De los dos accidentes con víctimas reseñados, una causa probable del mismo fue una irrupción antirreglamentaria del peatón en la calzada y el otro la causa probable fue imputada al conductor del vehículo implicado. De los accidentes restantes (14), en 9 hubo heridos de diversa consideración y en los 5 restantes sólo hubo daños materiales, no encontrándose implicado en dichos accidentes ningún peatón”.

La Unidad de Carreteras del Estado en León, organismo al se había dirigido el Ayuntamiento de Villafranca, había indicado que estaba prevista realizar otra actuación distinta de la apuntada:

“La semaforización de los pk 405,8 al 406,8 siendo a cargo del Ministerio la instalación y siempre que el Ayuntamiento asuma el mantenimiento y conservación de los mismos, como en todos los demás casos en que el Ministerio los ha instalado en travesías”.

COMPETICIONES DE KARTS

En el ejercicio 2001 iniciamos una actuación de oficio en materia de competiciones deportivas de karts, al advertir que en las mismas

participaban menores de edad, actuación de la que se ha dejado constancia en anteriores informes anuales de esta Procuraduría.

Consultado el Reglamento aprobado por la Federación del Campeonato de Castilla y León en su modalidad de karting para la temporada 2001, se comprobó que los menores podían participar en estos campeonatos, dentro de las diferentes categorías fijadas en función de la edad de los pilotos y que comenzaba en los siete años.

La velocidad a la que se celebran las pruebas es un factor de riesgo para la integridad física de los participantes, lo cual hizo que consultara a la Federación de Castilla y León de Automovilismo, sobre la posible existencia de límites de velocidad en las carreras de karts o, en su defecto, si la configuración de los coches impedía alcanzar velocidades elevadas en función de la edad de los conductores.

De la respuesta obtenida de la Federación se desprendía que el deporte del automovilismo se consideraba un deporte de alto riesgo, tanto para los deportistas como para los aficionados que acuden a presenciarlo, por lo que se subrayaban las normas de seguridad que se imponían al organizador de la prueba para obtener el correspondiente permiso que otorgaba dicha Federación.

Se afirmaba, además, que todos los participantes en las pruebas de karting de los campeonatos de Castilla y León tienen que estar en posesión de la correspondiente licencia de piloto expedida por la Real Federación

Española de Automovilismo para el año en curso, la cual se encuentra amparada con una póliza de seguro.

La Federación de Automovilismo de Castilla y León añadía que al tratarse de pruebas de velocidad, no existía ningún tipo de limitación de la misma, únicamente la impuesta por la potencia de los motores.

Esta afirmación nos llevó a trasladar al Consejo de Deportes de Castilla y León, con fecha 22 de julio de 2002, la propuesta de establecer un límite de velocidad en las pruebas deportivas acorde con la edad de los participantes, solicitando que se abordara esta cuestión en la próxima sesión que celebrara ese órgano.

La respuesta recibida en su momento reflejaba la postura favorable a incluir la cuestión en la siguiente sesión ordinaria que celebrara dicho Consejo.

Después de dirigir a la Consejería de Cultura y Turismo sucesivos requerimientos de información para conocer si, efectivamente, el tema había sido abordado y cuál había sido el resultado de las deliberaciones, con fecha 4-6-04 esta Consejería indicaba que *“hasta el momento no había sido posible el debate de la propuesta dado que el Consejo de Deportes de Castilla y León, que regulaban los arts. 68 y 69 de la derogada Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes, ha dejado de funcionar como tal y no se ha procedido a su renovación ante la próxima creación del Consejo de Deportes de Castilla y León, previsto en le art. 9 de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León.*

Con fecha 1-2-05 he vuelto a dirigir a la Consejería de Cultura y Turismo una solicitud de información sobre la posibilidad de que la propuesta efectuada sea evaluada por el actual órgano consultivo, el Consejo de Deportes de Castilla y León.

EMPLEO PÚBLICO

1. Sistemas de selección de personal funcionario y laboral fijo de la Administración Local

El Procurador del Común, en el marco de diversas intervenciones llevadas a cabo en el año 2004 en materia de empleo público, realizó una actuación de oficio en materia de selección de personal funcionario y laboral fijo en el ámbito de la Administración local, actuación que dio lugar a la comunicación de oficio (**OF/7/04**) a la Institución del Defensor del Pueblo de una propuesta de modificación normativa.

Esta propuesta vino motivada por la problemática que pudo detectarse en este ámbito y que, a continuación, se expone.

En primer lugar y en relación con la selección del personal funcionario, el art. 2 del RD 896/1991, de 7 junio 1991, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los Funcionarios de la Administración Local, establece que el ingreso en la Función Pública Local se realizará, con carácter general, a través del sistema de oposición, salvo que, por la

naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o concurso.

De la lectura del precepto indicado se desprende, como ha venido manteniendo la Jurisprudencia del TS (por ejemplo, STS de 29 febrero de 2000), que en este ámbito no existe una libertad ilimitada para optar entre los sistemas de acceso a la Función Pública, sino que se vincula la utilización de sistemas de selección diferentes a la oposición a la necesidad de acudir a los mismos por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar.

Sin embargo, la práctica diaria de las Corporaciones locales ponía de manifiesto que no se cumplía con la anterior prescripción, ya que lo que debía ser excepción se convierte en regla general, sin que conste que el recurso al concurso de méritos o al concurso-oposición quede subordinado a esos específicos condicionamientos a que se refiere el art. 2.

Por ello, se consideró recomendable que el citado Real Decreto contuviera un precepto expreso que obligase a las corporaciones locales a incluir en las bases de la convocatoria, que apruebe el órgano correspondiente de la Corporación para cada una de las escalas, subescalas y clases de funcionarios, los motivos por los cuales se apartan, en su caso, del sistema de oposición, cuando así suceda.

Actualmente, el art. 4 del Real Decreto citado establece el contenido mínimo de las bases de la convocatoria. En concreto, la letra b)

dispone que las bases deberán contener al menos: “el sistema selectivo elegido: Oposición, concurso-oposición o concurso”.

Pues bien, de conformidad con lo expuesto, consideró esta Procuraduría que debía añadirse a la citada letra, como contenido mínimo a incluir en las bases, la justificación del sistema selectivo elegido cuando el mismo no fuera la oposición.

Por otra parte, y en relación con los procesos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso, establece la Disposición adicional segunda del RD 896/1991, de 7 de junio, que la selección de este personal se hará por concurso, concurso-oposición u oposición libre, teniendo en cuenta las condiciones que requiera la naturaleza de los puestos de trabajo a desempeñar.

En el ámbito de la Administración General del Estado, el RD 364/95, de 10 de marzo, en su art. 29 párrafo segundo, establece que los sistemas de ingreso del personal laboral son los mismos que para los funcionarios, es decir, la oposición, el concurso-oposición y el concurso.

La previsión contenida en el citado art. 29, desde el año 1999, se había materializado en las diferentes Ofertas de Empleo Público en una opción de la Administración General del Estado a favor de la oposición como sistema preferente de acceso del personal laboral fijo. Por supuesto, que también en este caso las bases deben incluir la justificación del sistema selectivo elegido cuando no sea la oposición.

Pues bien, esta Institución consideró poner de manifiesto a la Institución del Defensor del Pueblo la conveniencia de que la opción elegida por la Administración General del Estado desde el año 1999, tuviera una plasmación normativa en el ámbito de los procesos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deben cubrirse en las corporaciones locales con personal laboral fijo de nuevo ingreso. Bastaría para ello añadir un inciso al número 2 de la Disposición adicional segunda del RD 896/1991, de 7 de junio, en el cual se dispusiera que el sistema de selección preferente, también para el personal laboral fijo, fuera el de oposición.

El Defensor del Pueblo, ha comunicado a esta Procuraduría la aceptación del Ministerio de Administraciones Públicas de la resolución formulada. En consecuencia, se va a iniciar la tramitación de una modificación del RD 896/1991, de 7 de junio, en el sentido de exigir que aparezca justificada la elección de los sistemas de selección que excepcionalmente pueden sustituir al de oposición.

2. Valoración de los servicios previos en los procesos de selección del personal funcionario y laboral fijo de la Administración local

Es frecuente que en la selección del personal funcionario y laboral fijo de las Corporaciones locales llevada a cabo a través de los sistemas de concurso-oposición o concurso, se valore de una forma prácticamente determinante para el resultado final de la selección, la prestación de

servicios por los candidatos en calidad de funcionarios interinos o de personal laboral temporal, respectivamente. Esta circunstancia genera que, en numerosas ocasiones, los sistemas de selección de estos empleos estables al servicio de la Administración local se conviertan en auténticos procesos de consolidación de empleo, en perjuicio siempre de los candidatos que no han prestado servicios a la Administración previamente pero que, en su caso, pueden aportar otros méritos que deben ser convenientemente valorados.

Esta circunstancia motivó la iniciación por parte de esta Procuraduría de una actuación de oficio (**OF/48/04**), en la cual se procedió a dar traslado a la Institución del Defensor del Pueblo de una propuesta con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Es razonable que cuando se acuda a los sistemas de concurso o concurso-oposición para la selección del personal funcionario o laboral fijo al servicio de la Administración local, se valoren adecuadamente los servicios prestados con anterioridad, siempre que sean adecuados a las funciones de los cuerpos, las escalas o las categorías laborales a las que correspondan las plazas convocadas. Sin embargo, una valoración excesivamente alta de estos servicios puede generar un auténtico derecho preferente de los funcionarios interinos o de los contratados laborales con carácter temporal para el acceso a la condición de funcionario o de personal laboral con carácter indefinido, respectivamente.

Esta técnica de sobrevaloración de tales servicios puede conducir a la Administración que lleva a cabo la selección a elegir el concurso o el concurso-oposición como sistema de selección, no en función de la naturaleza, funciones y características de los puestos a cubrir, sino en consideración a las personas que pretenden acceder a los mismos.

En este sentido, el TC (entre otras en sus Sentencias 67/1989 y 302/1933), ya ha tenido la oportunidad de manifestar que la desproporcionada valoración de los servicios prestados a una Administración pública en las bases de una convocatoria, al ser tenidos en cuenta de manera determinante para el resultado final, lesiona la igualdad de trato que para todos los ciudadanos reclama el art. 23.2 CE a la hora de acceder a las funciones públicas.

Normativamente, algunas Comunidades Autónomas, para el personal a su servicio, han establecido disposiciones dirigidas a evitar la excesiva valoración de los servicios prestados a una Administración con carácter temporal como mérito para el acceso a la función pública con carácter estable.

Así, serviría de ejemplo el art. 9 de la Ley 17/1985, por la que se aprueban las normas reguladoras de la Función Pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña, modificado por la Ley 9/1994, de 29 de junio,

Asimismo, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y para el personal interino, se establece en el art. 6.6. 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 que “en ningún caso, la prestación de servicios en calidad de personal interino se considerará mérito especial para el acceso a la condición de funcionario o para la promoción interna”. La previsión señalada se mantiene en el Proyecto de Ley de Función Pública presentado por el Gobierno Regional a las Cortes de Castilla y León (art. 15.6 del Proyecto).

Aun cuando, finalmente, sean los juzgados y tribunales quienes deban determinar cuando existe un derecho preferente de acceso a la función pública en estos casos, el ordenamiento jurídico debe incorporar previsiones que manifiesten con claridad la voluntad normativa de evitar que las Administraciones públicas, a través de la técnica que viene siendo comentada, vulneren el derecho de todos a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

Por ello, puse de manifiesto a la Institución del Defensor del Pueblo que sería recomendable que, en el ámbito de la Administración local y en el ejercicio de la competencia que corresponde a la Administración del Estado para la aprobación de las reglas básicas y contenidos mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios locales, se procediera a la modificación del RD 896/1991, de 7 de junio de 1991, en el que se establecen tales reglas, en el sentido de prohibir que la prestación de servicios en régimen interino y la contratación temporal constituya un

derecho preferente o un mérito especial para el acceso a la condición de funcionario o de personal laboral con carácter indefinido, respectivamente

Hasta aquí se había hecho referencia sólo a la selección del personal funcionario y laboral fijo de la Administración local, por ser tal vez este ámbito aquél en el que, en mayor medida, se da el fenómeno de la vulneración del derecho de igualdad en el acceso estable a funciones públicas a través de la desproporcionada valoración de los servicios previamente prestados a la Administración. Sin embargo, se indicó también que podría considerarse también la inclusión de disposiciones como la señalada para el ámbito local, para el personal de la Administración General del Estado (a través de la reforma del RD 364/1995, de 10 de marzo), e incluso la adopción de actuaciones tendentes a proponer a las Cortes Generales la configuración de la prohibición indicada como de aplicación a todas las Administraciones públicas, mediante la inserción de la misma en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como precepto de carácter básico.

Como contestación a la comunicación de esta Procuraduría, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que desde esa Institución se estaban adoptando las medidas oportunas, en los supuestos planteados ante la misma por los ciudadanos, para recomendar a las Administraciones afectadas que abandonen la práctica descrita, contraria a los principios constitucionales que deben presidir los procesos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

3. Selección de interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

Dentro también de la serie de actuaciones de oficio llevadas a cabo en relación con la selección del personal funcionario y laboral fijo de las Administraciones públicas y, en especial, de la Administración local, esta Procuraduría estimó oportuno ocuparse de la selección de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

En este sentido, se consideró que el Decreto 250/1995, por el que se regula el nombramiento de aquéllos en Castilla y León, era susceptible de ser mejorado en dos aspectos concretos: determinación de la imposibilidad de provisión de los puestos de trabajo por funcionarios de carrera con carácter previo a la selección y nombramiento del funcionario interino; y méritos objetivos y adecuados a las características del puesto de trabajo que pueden ser considerados, fundamentalmente, por la Corporación local de que se trate en cada caso, ahora enunciados en la Base Cuarta del Anexo del Decreto citado. Así se puso de manifiesto a la Administración autonómica conjuntamente con la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El art. 52 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, procedió a modificar el apartado uno del art. 64, de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, proporcionándole la

siguiente redacción: “Cuando no fuese posible la provisión de los puestos de trabajo vacantes en las Corporaciones Locales reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional por los procedimientos de nombramiento provisional, acumulación o comisión de servicios, las Corporaciones locales podrán proponer, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el nombramiento como funcionario interino de persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a que el puesto pertenece.

La resolución de nombramiento se efectuará por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, debiendo quedar acreditado en el expediente la imposibilidad de provisión por los procedimientos de nombramiento provisional, acumulación o comisión de servicios”.

El precepto citado, de carácter básico, es reiterado, prácticamente en su totalidad, por el art. 34 del RD 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, modificado por RD 834/2003, de 26 de junio de 2003.

Pues bien, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el ejercicio de sus competencias de desarrollo normativo en materia de Régimen Local, había procedido, ya en el año 1995, a desarrollar las previsiones normativas indicadas, en concreto la contenida inicialmente en

el art. 64 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, mediante la aprobación del Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, antes citado.

En relación con la primera de las cuestiones antes indicadas (acreditación de la imposibilidad de provisión de los puestos de trabajo por funcionarios de carrera con carácter previo a la selección del personal funcionario interino), el Decreto autonómico reiterado señala en su art. 1.2 que “la Corporación deberá dejar constancia documental en el expediente de las iniciativas llevadas a cabo para lograr la cobertura de la plaza por un funcionario con habilitación de carácter nacional, que deberán incluir en todo caso la comunicación a la Dirección General de Administración Territorial de la vacante producida, a efectos de su posible provisión por alguno de dichos funcionarios”.

A juicio de esta Procuraduría, el precepto señalado adolecía de cierta vaguedad por dejar abierta la posibilidad de que la Corporación acuda a otras iniciativas para cubrir la plaza con un funcionario con habilitación de carácter nacional sin identificar las mismas, y por no establecer el plazo temporal que debe mediar entre la comunicación a la Dirección General de la Administración Territorial y el momento en el cual la Entidad local puede entender que existe imposibilidad de la cobertura de la plaza por funcionario.

En este sentido, parecía conveniente que se identificaran esas otras iniciativas a las que puedan acudir las corporaciones locales, tales como, por ejemplo, la evacuación de consulta a los Colegios Oficiales

provinciales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local.

Asimismo, también resultaba oportuno establecer un plazo temporal entre la realización de la comunicación a la Dirección General de Administración Territorial y el momento en el cual la Corporación local pueda entender acreditada la imposibilidad de cobertura de la vacante por funcionario, en el supuesto de ausencia de contestación por parte de aquel órgano administrativo.

En definitiva, se trataba de desarrollar la previsión genérica ya prevista ahora en el RD 1732/1994, de 29 de julio, y de determinar con carácter más agotador la forma en la cual debe quedar acreditado en el expediente la imposibilidad de la cobertura de la vacante con carácter previo a la selección del personal interino y, en consecuencia, la necesidad de recurrir a éste.

La segunda de las cuestiones antes indicadas era la relacionada con los méritos objetivos y adecuados a las características del puesto de trabajo que pueden ser considerados, fundamentalmente, por la Corporación local de que se trate en cada caso, en el momento de proceder a la selección del personal interino, una vez determinada la imposibilidad de proceder a la cobertura de la vacante producida a través de un funcionario con habilitación de carácter nacional.

El Anexo del precitado Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, establece un modelo de bases de selección al cual puede ajustarse el que, en

cada caso, apruebe la Corporación local para el proceso selectivo del personal funcionario de que se trate. En la práctica, son numerosos los ayuntamientos, especialmente los de reducido tamaño, que utilizan el modelo incluido en el citado Anexo.

Pues bien, en la Base cuarta del citado modelo, dedicada al baremo de méritos, consideró esta Procuraduría que se establecía una valoración insuficiente de la superación de alguno o algunos de los ejercicios integrantes de las pruebas selectivas convocadas para el acceso a la misma subescala y categoría a la que se corresponde el puesto convocado. En concreto, la valoración máxima de este mérito es de tres puntos, mientras otros méritos, como los conocimientos o la experiencia profesional en determinados sectores u otros directamente relacionados con las características y funciones del puesto de trabajo convocado, se valoran con tres y cuatro puntos, respectivamente.

Esta distribución de méritos resulta contraria a la tendencia actual seguida por la Administración autonómica en la selección de su propio personal interino, tendencia que comparte esta Procuraduría, de dar preferencia en los sistemas de selección de éste a aquellos aspirantes que, habiendo participado en los procesos selectivos correspondientes a las plazas de funcionario análogas a las vacantes, hubieran aprobado alguna de las fases o pruebas de que consten aquéllos, sin llegar a su superación.

En consecuencia, esta Institución puso de manifiesto que sería conveniente una modificación del modelo de bases de selección de

personal interino que puede ser utilizado por las corporaciones locales, en el sentido de otorgar mayor valor del actualmente atribuido a la superación de los ejercicios de las pruebas selectivas convocadas para el acceso a la subescala y categoría a la que se corresponde el puesto convocado, con la finalidad de dar preferencia en la selección a los aspirantes que hayan superado alguno o algunos de aquellos ejercicios.

En virtud de todo lo expuesto, y en atención a la argumentación jurídica expuesta, se procedió a formular a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial una resolución en los siguientes términos:

“Iniciar las actuaciones oportunas para proceder a la modificación del Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, por el que se regula el nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional en los siguientes aspectos:

1. Introducir en el apartado segundo del artículo primero una regulación más completa de la forma en la cual las corporaciones locales deben acreditar la imposibilidad de cobertura de la vacante producida por un funcionario con habilitación de carácter nacional, identificando alguna de las iniciativas que puedan ser llevadas a cabo con tal fin, tales como la evacuación de consulta a los Colegios Oficiales provinciales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local, y estableciendo un plazo temporal desde la preceptiva comunicación de la vacante a la

Dirección General de Administración Territorial hasta la fecha en la cual la Corporación pueda entender acreditada la imposibilidad de la cobertura de la vacante, en el supuesto de ausencia de contestación por parte de aquel órgano administrativo.

2. Variar la Base Cuarta del modelo al que pueden ajustarse las bases de selección aprobadas por las corporaciones locales, incluido en el Anexo del Decreto, otorgando mayor valor del actualmente atribuido a la superación de los ejercicios de las pruebas selectivas convocadas para el acceso a la misma subescala y categoría a la que se corresponde el puesto convocado, con la finalidad de dar preferencia en la selección a los aspirantes que hayan superado alguno o algunos de aquellos ejercicios”.

Como contestación a la resolución formulada, la Administración autonómica puso de manifiesto a esta Institución que se estaban adoptando actuaciones conducentes a la modificación del Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, con la finalidad de mejorar la efectiva acreditación de la imposibilidad de provisión de los puestos de trabajo por funcionarios de carrera con carácter previo a la selección y nombramiento del funcionario interino, así como la valoración de los méritos objetivos y adecuados a las características del puesto de trabajo que pueden ser considerados en el correspondiente procedimiento de selección.

Asimismo, también se puso de manifiesto que ante las Cortes de Castilla y León y con posterioridad a mi intervención, se había presentado

por el Grupo Parlamentario Popular la Proposición No de Ley 221-III, en la cual se instaba a la Junta de Castilla y León a regularizar el sistema de selección de funcionarios interinos para puestos reservados a las subescalas de habilitación nacional. La citada Proposición No de Ley fue aprobada con fecha 11 de junio de 2004.

4. Selección del personal de las Fundaciones de Castilla y León

Como ya se indicaba en el informe correspondiente al año 2003, este Procurador del Común llevó a cabo en aquel año una actuación de oficio (**OF/115/03**) relacionada con la regulación legal de las fundaciones públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En el marco de la citada actuación de oficio se formuló una resolución en la cual se propuso el inicio de actuaciones dirigidas a promover una modificación de la Ley de Fundaciones de Castilla y León, consistente en la introducción de un nuevo Título dedicado a las Fundaciones públicas en el cual, entre otras limitaciones a su actuación, se estableciera la necesaria sujeción, con las excepciones que sean estrictamente necesarias, a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de las correspondientes convocatorias de selección de su personal.

Pues bien, en el año 2004 la Administración autonómica ha manifestado su aceptación de la resolución formulada, así como el compromiso de contemplar las recomendaciones realizadas desde esta

Institución en el próximo desarrollo reglamentario de la Ley autonómica de Fundaciones.

5. Selección del personal al servicio de las empresas públicas

El Procurador del Común, estimó oportuno intervenir de oficio también en relación con la selección del personal que presta sus servicios en las empresas públicas de la Administración autonómica y de las entidades locales de la región.

En primer lugar y en relación con la actuación de oficio relacionada con la selección del personal de las empresas públicas vinculadas a la Administración autonómica (**OF/60/04**), consideré conveniente sugerir una modificación normativa con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En el ámbito de Castilla y León, el art. 92 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, define a las empresas públicas de la Comunidad Autónoma como aquellas sociedades mercantiles en cuyo capital la participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus entidades instrumentales sea superior al cincuenta por ciento.

En cuanto al régimen jurídico que les resulta aplicable, el art. 94 de la misma norma prevé que se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control

financiero y de contratación. Nada se dice, por tanto, respecto a la selección de su personal.

Al respecto, doctrina y jurisprudencia, han señalado que el personal al servicio de las empresas públicas se encuentra sometido al derecho laboral, sin que a su selección le sean aplicables las normas establecidas para la selección del personal al servicio de las Administraciones públicas. Este alejamiento de las normas reguladoras de los procesos de selección de los empleados públicos responde a la mayor flexibilidad con la que se pretende dotar a estas organizaciones instrumentales de la actuación administrativa.

Sin embargo, a juicio de esta Procuraduría, no era posible olvidar que la creación de estas empresas, aunque sean entidades mercantiles, persigue intereses públicos, que su actuación debe tener como guía, aun cuando sea de forma indirecta, la satisfacción de un interés general y que, en fin, se dotan completamente o de manera principal con recursos económicos procedentes de los presupuestos públicos.

Esta especial naturaleza de las empresas públicas, que las aleja del resto de sociedades mercantiles, cuya creación, actuación y financiación responde exclusivamente a intereses privados, hace que la selección de su personal no pueda equiparse a la realizada por cualquier empresario privado. No debía ser olvidado que, en estos supuestos, el empresario es una Administración pública cuya actuación se encuentra sometida a determinados principios constitucionales.

Incluso algún pronunciamiento judicial (por ejemplo, STSJ de Andalucía, de 12 de marzo de 2002), había señalado que la participación mayoritaria de capital público en una empresa determina que, en los procesos de selección de personal, deban ser respetados los principios de libre acceso al mercado de trabajo, así como la obligación de favorecer las políticas de integración de todos los trabajadores en este tipo de empresas de titularidad pública.

Pues bien, la mejor forma de lograr los objetivos indicados es garantizar que la selección del personal de las empresas públicas se realice, mediante convocatoria pública, y con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad. No se trataría de aplicar estrictamente las normas reguladoras de la selección de los empleados públicos para los trabajadores de las empresas públicas, sino de que éstas, en el momento de elegir a sus empleados, utilicen métodos que garanticen el respeto de aquellos principios.

La aplicación de tales principios en el ámbito de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma se garantizaría, en primer lugar, a través de una inclusión en la Ley de creación de cada una de aquéllas de un precepto que exigiera el respeto de los principios constitucionales indicados en los procesos de selección del personal a su servicio.

La previsión normativa a incluir podía ser análoga a la establecida para la Agencia de Desarrollo Económico y para el Ente Regional de la Energía en los arts. 15 del Decreto 49/1995, de 16 de marzo, por el que se

aprueba el Reglamento General de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, y 6 de la Ley 7/1996, de 3 de diciembre, de creación del Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León, respectivamente (ambos Entes Públicos de Derecho Privado).

En segundo lugar, el compromiso de garantizar los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en los procesos de selección del personal de las empresas públicas podía asumirse también en los propios Estatutos sociales, como norma fundacional de la sociedad mercantil que rige el desarrollo de su actividad empresarial.

Con base en los fundamentos jurídicos expuestos, se formuló una resolución a cada una de las Consejerías de las cuales depende alguna de las cinco empresas públicas de la Administración regional, en los siguientes términos

“Garantizar que la selección del personal al servicio de la empresa pública se realice mediante convocatoria pública y con respeto a los principios de mérito y capacidad, llevando a cabo para ello las siguientes actuaciones:

Primero.- Promover ante las Cortes de Castilla y León una modificación de la Ley de creación de aquella, a través de la cual se incluya en la norma citada un precepto que contemple la necesidad de seleccionar el personal de la empresa pública indicada con respeto a los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Segundo.- Iniciar actuaciones dirigidas a la modificación de los Estatutos de la empresa pública adscrita a esa Consejería, en el sentido de asumir el compromiso de proceder a la selección de su personal de acuerdo con los principios citados”.

La resolución indicada fue aceptada por la Administración autonómica, la cual adquirió el compromiso ante esta Procuraduría de proceder a las modificaciones normativas sugeridas en un futuro. Las citadas reformas legislativas en la fecha de cierre de elaboración del presente informe aún no habían tenido lugar.

Por su parte, en relación con el ámbito de la Administración local, se procedió de una forma análoga en la actuación de oficio **(OF/58/04)**, en el marco de la cual esta Procuraduría se dirigió a la Federación Regional de municipios y provincias instando el inicio de actuaciones dirigidas a incentivar la aplicación de los principios constitucionales en la selección del personal, tanto de las empresas privadas locales como de las Asociaciones de entes públicos y privados para la gestión de fondos de programas comunitarios.

En el curso de los estudios realizados por esta Institución en materia de selección de personal en el ámbito de la Administración local se había podido detectar cierta problemática relativa a la selección de este personal que procedí a exponer en la comunicación dirigida a la Federación Regional de municipios y provincias.

Los arts. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública y 91.2 y 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, recogen los principios de convocatoria pública y de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir la selección de personal al servicio de las entidades locales.

Ello no obstante, dichos preceptos legales son directamente aplicables a las entidades locales y a sus organismos autónomos, en cuanto que son Administraciones públicas, pero no a las sociedades privadas locales.

La cuestión relativa a la selección de personal al servicio de estas empresas es una cuestión discutida ya que, por un lado, si bien es cierto que estas Sociedades son entes instrumentales para la gestión directa de servicios públicos, que persiguen fines públicos y que su capital es público, también es cierto que, en contra de la aplicación de los citados principios a la selección del personal de las mismas, podría argumentarse que estas empresas privadas, aunque de titularidad pública, han de actuar en esta materia como cualquier otra empresa privada.

Además de las empresas privadas locales, debía tenerse en cuenta la existencia de un elevado número de asociaciones para la “administración” de fondos europeos. Si bien en este caso parece clara la inaplicabilidad de los citados principios ya que no tienen la condición de entidades locales, a diferencia de las mancomunidades, ni se rigen por la Ley 7/1985, de 2 de abril, sino por la Ley de Asociaciones, también lo es que la Administración

local no es ajena en absoluto a cuanto aquí acaba de indicarse ya que los ayuntamientos y mancomunidades forman parte activa de dichas asociaciones a las cuales corresponde la selección de los proyectos individuales, así como la comprobación de que la inversión o gasto se ha realizado normalmente.

Por ello, se estimó conveniente y así se puso de manifiesto a la Federación Regional de municipios y provincias que se estableciera en los estatutos de estas sociedades y asociaciones la obligatoriedad de que el personal necesario sea seleccionado de acuerdo con los principios constitucionales de convocatoria pública y de igualdad, mérito y capacidad.

En la fecha de cierre de elaboración del presente informe aún no había sido recibida la contestación de la Federación Regional de Municipios y Provincias.

VIVIENDA

1. Infracciones en materia de viviendas de protección pública

Con el objetivo de llevar a cabo una investigación sobre el ejercicio de las facultades punitivas de las que dispone la Administración autonómica, como Administración competente en el ámbito sectorial de vivienda, frente a conductas infractoras en materia de viviendas protegidas, esta Procuraduría inició, en su día, una actuación de oficio (**OF/23/04**).

En la misma, esta Institución se dirigió en solicitud de información a la Administración autonómica con la finalidad de conocer el número de expedientes sancionadores incoados en Castilla y León en los años 2002 y 2003 por la presunta comisión de infracciones administrativas a la normativa vigente en materia de viviendas protegidas, el número de resoluciones adoptadas en los citados expedientes sancionadores y, en fin, el número de ocasiones en las que por la Administración autonómica se había procedido al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en relación con viviendas protegidas en el período temporal indicado.

De la información obtenida se pudieron obtener las siguientes conclusiones en relación con la problemática citada:

Primero.- La actividad inspectora y sancionadora que había desarrollado la Administración autonómica en los años 2002 y 2003 en materia de viviendas de protección pública se podía calificar, cuando menos, de escasa. En concreto, en relación con dos de las conductas infractoras en materia de vivienda protegida que, sin duda, más contribuyen a desvirtuar la finalidad perseguida por la acción pública dirigida a proporcionar a todos una vivienda digna y adecuada, había sido prácticamente inexistente.

En efecto, la inobservancia de la obligación de sus propietarios de destinar la vivienda protegida a su domicilio habitual y permanente y las ulteriores transmisiones de viviendas de protección pública incumpliendo los requisitos establecidos para ello y, en especial, por un precio de venta

superior al máximo establecido, únicamente habían dado lugar, en dos años y en toda la Comunidad Autónoma, a la apertura de siete trámites de información previa, a la incoación de dos procedimientos sancionadores, y, en fin, a la imposición de una única sanción administrativa.

Segundo.- El derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración en el supuesto de transmisiones de viviendas de promoción directa y de viviendas concertadas, como mecanismo esencial para evitar su transmisión incumpliendo las limitaciones a las que se encuentra sometida la misma, no había sido ejercitado ni en una sola ocasión en ese mismo período de tiempo y ámbito territorial.

A la vista de lo informado, procedía valorar la actuación sancionadora indicada y, en su caso, enunciar algunas de las medidas que debían ser abordadas a los efectos de tratar de adecuar aquélla a su finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que vinculan a todos los propietarios de viviendas de protección pública.

En primer lugar, cabía señalar que la relativa frecuencia con la que nos encontramos con viviendas protegidas desocupadas por sus propietarios, con destinos de las mismas no permitidos, o, en fin, con la fijación de un precio en las transmisiones de este tipo de viviendas por encima del máximo legalmente establecido, es una realidad que esta Procuraduría había tenido la ocasión de conocer a través de algunas quejas presentadas por ciudadanos.

Esta Procuraduría no tenía un conocimiento exacto de la dimensión exacta de esta problemática, pero la actividad sancionadora que había sido desplegada al respecto por la Administración autonómica, en ningún caso podía ser considerada suficiente para hacer frente a la misma. Por ello, se llegó a la conclusión de que debían abordarse medidas dirigidas a impulsar la actuación de la Administración autonómica en relación con la vivienda de protección pública, en general, y respecto a la inspección y sanción de las conductas infractoras en este ámbito, en particular.

En este sentido, esta Institución consideró que la primera medida que debía ser adoptada para garantizar un adecuado ejercicio de las facultades punitivas de las que disponen las Administraciones competentes frente a conductas infractoras en materia de viviendas protegidas, con la finalidad de que éstas cumplan sus finalidades y de evitar el desprestigio social en el que, en alguna ocasión, han caído, debía ser de carácter normativo.

En efecto, la problemática que había dado lugar a la actuación de oficio y la escasa actuación preventiva y represiva que había sido desarrollada por la Administración autonómica para tratar de abordar la misma, conducían a esta Procuraduría a instar el ejercicio de la competencia legislativa en materia de vivienda que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma, bien para regular exclusivamente el régimen sancionador de viviendas de protección pública,

bien para integrar este régimen en una regulación más amplia de la vivienda protegida o de la vivienda, en general, de Castilla y León.

La normativa aplicable en la materia, fundamentalmente de carácter estatal, complementada con 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, es compleja y, en el caso de las normas estatales, precisa ser adecuada a las nuevas coordinadas sociales y económicas en las que se incardina ahora la vivienda de protección pública.

Desde el punto de vista del ejercicio de esta competencia normativa por otras Comunidades Autónomas, cabía señalar que han sido muchas las que han aprobado Leyes reguladoras de diferentes aspectos de la vivienda. En concreto, sólo seis de ellas, entre las que se encuentra la de Castilla y León, no han aprobado ninguna Ley en este ámbito sectorial.

Pues bien, esta Procuraduría consideró que era conveniente que la Comunidad Autónoma de Castilla y León racionalizara e impulsara normativamente su actividad en el ámbito de la vivienda protegida, estableciendo normativamente, cuando menos, las obligaciones que deben vincular a los propietarios de viviendas de protección pública para garantizar que éstas cumplan su finalidad, los mecanismos para controlar la observancia de tales obligaciones y los instrumentos de reacción de los que disponga la Administración en el caso de que se produzca el incumplimiento de tales obligaciones.

En relación con el contenido de la norma cuya elaboración esta Procuraduría sugirió en la resolución que aquí se refiere, se procedió a enunciar, sin ánimo exhaustivo, algunas previsiones en relación con el régimen sancionador en materia de viviendas protegidas cuya inclusión era considerada conveniente por esta Institución en la norma sugerida:

1. Tipificación clara de las conductas infractoras en materia de viviendas de protección pública, incluyendo, entre las mismas, la ausencia de ocupación de la vivienda, su transmisión incumpliendo las limitaciones de disposición que se establezcan y la percepción en la venta o arrendamiento de la vivienda protegida de cantidades no permitidas por la normativa aplicable.

2. Enunciado de las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas, incluyendo, entre otras, como sanciones complementarias que puedan imponerse cuando corresponda, la descalificación de la vivienda con devolución de los beneficios o ayudas obtenidas y la inhabilitación para participar en la promoción de viviendas protegidas.

3. Referencia a la función inspectora en la materia, señalando el órgano administrativo a quién debe corresponder el desarrollo de dicha función, las facultades de las que dispondrá en su desarrollo y la forma en la cual se debe llevar a cabo.

4. Establecimiento de limitaciones a las facultades de uso, disfrute y disposición de las viviendas protegidas y de mecanismos de reacción

suficientes frente a los posibles incumplimientos de estas limitaciones. En concreto:

4.1 Prever expresamente los supuestos en los que procederá el ejercicio del derecho de tanteo y retracto.

4.2 Con la finalidad de evitar las transmisiones indebidas o irregulares de las viviendas de protección pública, exigir a los notarios que intervengan en la transmisión de una vivienda protegida que comuniquen a la Administración autonómica el negocio jurídico.

4.3 Establecer los supuestos en los que proceda acudir al mecanismo de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o al desahucio, para recuperar la propiedad de la vivienda de protección pública o el uso de la misma.

Íntimamente ligado con el aspecto normativo, se encontraba el ámbito ejecutivo de la cuestión que había dado lugar a la actuación de oficio.

Al respecto, la información recabada había revelado una actividad sancionadora de la Administración autonómica en relación con las viviendas protegidas que podía ser calificada como insuficiente.

Sin perjuicio del necesario impulso de la acción de la Administración en materia de vivienda protegida desde un punto de vista normativo, también desde un punto de vista ejecutivo debía intensificarse

esta actuación, tanto en aplicación de la normativa actualmente vigente, como de la que pudiera, en su caso, aprobarse en un futuro.

Así, en primer lugar, se debía llevar a cabo una actuación inspectora por los Servicios Territoriales de Fomento dirigida a detectar conductas infractoras en materia de viviendas protegidas, actuación de inspección que, al mismo tiempo, podía servir de elemento disuasor para su comisión.

Una vez detectadas las conductas infractoras, la actuación sancionadora, a través de la incoación y resolución de los correspondientes procedimientos sancionadores y de la ejecución final de las sanciones que, en su caso, se impusieran, debía ser enérgica y eficaz.

Por último, en relación con el derecho de tanteo y retracto, allí donde esté reconocido, éste debía ser ejercitado por la Administración y para ello debía procederse a realizar las correspondientes consignaciones presupuestarias.

En consecuencia, a la vista de la información obtenida en la investigación llevada a cabo y de los argumentos jurídicos que han sido expuestos, se procedió a formular a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

“Con la finalidad de impulsar la actuación administrativa en materia de viviendas de protección pública y de lograr que éstas cumplan, en todo caso, su finalidad:

Primero.- En el marco de lo dispuesto en el art. 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, elaborar un Proyecto de Ley de vivienda, reguladora, cuando menos, de la actuación de la Administración en materia de viviendas de protección pública y, en especial, del régimen sancionador aplicable en este ámbito. Sin ánimo exhaustivo y en los términos expresados en esta resolución, la citada norma debe contener, al menos, las siguientes previsiones:

- Tipificación clara de las conductas infractoras en materia de viviendas de protección pública.*
- Enunciado de las sanciones aplicables a las infracciones tipificadas.*
- Referencia a la función inspectora en la materia.*
- Establecimiento de limitaciones a las facultades de uso, disfrute y disposición de las viviendas protegidas y de mecanismos de reacción suficientes frente a los posibles incumplimientos de estas limitaciones. En concreto:*
 - Prever expresamente los supuestos en los que procederá el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.*
 - Exigir a los notarios que intervengan en la transmisión de una vivienda protegida que comuniquen a la Administración autonómica el negocio jurídico.*

- Establecer los supuestos en los que proceda acudir al mecanismo de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o al desahucio, para recuperar la propiedad de la vivienda de protección pública o el uso de la misma.

Segundo.- En aplicación de la normativa actualmente aplicable y de la que, en su caso, pudiera aprobarse en un futuro:

- Llevar a cabo una actuación inspectora por los Servicios Territoriales de Fomento dirigida a detectar conductas infractoras en materia de viviendas protegidas.

- Detectadas las conductas infractoras, proceder a la incoación y resolución de los correspondientes procedimientos sancionadores y a la ejecución final de las sanciones que, en su caso, se impongan.

En los supuestos donde esté previsto, ejercitar los derechos de tanteo y retracto, realizando las consignaciones presupuestarias previas para ello”.

En la fecha de la elaboración del presente Informe, aún no había sido recibida la contestación de la Administración a la resolución formulada.

2. Regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas: Especial referencia a los balcones y a sus elementos de protección

Las inadecuadas condiciones de habitabilidad de algunas viviendas y la intervención pública en estos casos, constituye una cuestión que ha dado lugar a diversas reclamaciones ante esta Institución por parte de los ciudadanos .Así, en el año 2003, la problemática citada se planteaba en el expediente de queja (Q/1142/03).

El derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido a todos los ciudadanos en el art. 47 CE, implica el derecho a una vivienda habitable, entendiendo por tal aquélla que cumpla unas condiciones mínimas de seguridad, salubridad y calidad. En este sentido, el derecho postulado en el art. 47 de la Carta Magna exige determinar qué condiciones debe reunir una vivienda para poder ser destinada a servir de alojamiento habitual de las personas. Sin duda, tales condiciones, que operen como mínimo exigible a toda vivienda, se encuentran condicionadas por la realidad social y económica de cada momento.

Desde un punto de vista normativo, y centrándonos en las normas aplicables a la Comunidad Autónoma de Castilla, la definición genérica de lo que debe considerarse como una vivienda habitable la encontramos en la Orden de 29 de febrero de 1944, del Ministerio de la Gobernación, sobre condiciones higiénicas mínimas que han de reunir las viviendas. Resulta

evidente, que la norma citada responde a unos presupuestos sociales y económicos muy diferentes de los actuales.

Para el supuesto concreto de las viviendas de protección pública, los requisitos mínimos que deben cumplir las mismas se encuentran previstos en las Órdenes de 20 de mayo de 1969 y de 24 de noviembre de 1976, por las que se aprobaron las Ordenanzas provisionales de viviendas de protección oficial y las normas técnicas de diseño y calidad de viviendas sociales, respectivamente.

Hasta el año 2000, la aplicación de la norma citada del año 1944 se llevaba a cabo por la Administración autonómica, quien debía proceder a la expedición, con carácter previo a la ocupación de toda vivienda, de la denominada Cédula de Habitabilidad. Sin embargo este control previo fue suprimido con la aprobación del Decreto 147/2000, de 29 de junio, por el que desapareció la Cédula de Habitabilidad en el ámbito de Castilla y León. La coexistencia del citado control con el llevado a cabo por los Ayuntamientos, justificó la supresión citada.

Sin embargo, la normativa aplicable, como no podía ser de otra forma, continúa atribuyendo a las Administraciones públicas competencias en orden a garantizar el cumplimiento por las viviendas de unas condiciones mínimas de habitabilidad.

Con carácter genérico, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece que todos los edificios deben

proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse cumpliendo determinados requisitos relativos a su habitabilidad.

Más concretamente, 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, establece 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), la posibilidad de los ayuntamientos de dictar órdenes de ejecución para obligar a los propietarios a cumplir con aquel deber (art. 106 de la Ley y 319 y siguientes del Reglamento), y, en fin, la existencia de una inspección técnica de construcciones en determinados municipios para verificar el mantenimiento de las condiciones de seguridad, salubridad e, incluso, habitabilidad de los edificios (art. 110 de la Ley y 315 y siguientes del Reglamento).

Ahora bien, para el supuesto de las viviendas libres la norma general de referencia aplicable en Castilla y León continúa siendo la Orden de 29 de febrero de 1940, cuyo contenido es evidente que no responde a la conciencia social de lo que se considera una vivienda habitable en el año 2004.

Con fundamento en la argumentación jurídica expuesta, esta Procuraduría consideró conveniente recomendar de oficio **(OF/70/04)** a la Administración autonómica que se procediera a regular reglamentariamente cuales deben ser las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir todas las viviendas destinadas al alojamiento habitual de personas, aun

cuando las mismas se encuentren ya construidas. Se trataría de establecer un mínimo común para toda vivienda que, en el supuesto de no cumplirse, impediría a aquélla tener el carácter de digna y adecuada, en el sentido del art. 47 CE, y motivaría la intervención de la Administración (en concreto de la Entidad Local correspondiente) en el sentido previsto en la Ley de Urbanismo de Castilla y León y en su Reglamento de desarrollo. En cualquier caso, podría establecerse un régimen transitorio para la aplicación de la citada norma.

Otras Comunidades Autónomas ya han procedido a actuar de la forma indicada o cuentan con la habilitación legal para hacerlo en un futuro.

En consecuencia, aunque en su momento la Administración autonómica hubiera procedido a suprimir la Cédula de Habitabilidad, ello no era obstáculo, como señalaba expresamente la Exposición de Motivos del Decreto que procedió a aquella supresión, para que la Consejería de Fomento continuara ejerciendo las competencias que tiene atribuidas para garantizar que las viviendas reúnan las necesarias condiciones de habitabilidad e higiene y para dar cumplimiento al derecho a una vivienda digna y adecuada.

La regulación de las condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad que debe reunir una vivienda en Castilla y León para ser considerada apta para servir de residencia a las personas constituye una medida necesaria para el correcto ejercicio de aquellas competencias, sin

perjuicio de que la intervención concreta en cada caso corresponda al Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre la vivienda.

No correspondía a esta Procuraduría determinar de forma agotadora cual debía ser el contenido de la norma reglamentaria cuya adopción se recomendaba, más allá de lo señalado.

Sin embargo, sí se estimó oportuno hacer una referencia a una cuestión que debía integrar el contenido de los requisitos mínimos de toda vivienda, cual era la configuración de los elementos de protección, tales como barandillas y antepechos. Resulta evidente que las consecuencias que, para la seguridad de las personas, puede tener un deficiente diseño de estos elementos llegan, en ocasiones, a ser dramáticas.

La preocupación por esta cuestión condujo a esta Procuraduría a dirigirse en el año 2002 a todos los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma que contaran con una población superior a 5.000 habitantes con la finalidad de instar a aquéllos a que, a través del correspondiente instrumento del planeamiento, se incluyeran unas determinadas condiciones de diseño y altura de aquellos elementos de protección.

Pues bien, en el ámbito de la actuación de oficio que aquí nos ocupa se consideró conveniente sugerir a la Administración autonómica que incluyera, dentro de las condiciones mínimas de habitabilidad de todas las viviendas, un adecuado diseño y altura de las barandillas y antepechos en viviendas, en la forma que la Consejería de Fomento considerara adecuada

para garantizar la seguridad de las personas, con especial atención a los niños.

Necesariamente el contenido de esta última debía ser mucho más limitado que el de la norma estatal proyectada.

En consideración a los razonamientos jurídicos expuestos, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- Aprobar una norma reglamentaria reguladora de las condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad que necesariamente hayan de ser cumplidas por todas las viviendas para ser destinadas a alojamiento habitual de las personas, estableciendo, en su caso, el régimen transitorio que se estime oportuno.

Segundo.- Incluir dentro de las condiciones mínimas a cumplir por toda vivienda un diseño y altura de las barandillas y antepechos en viviendas, en la forma que la Consejería de Fomento considere adecuada para garantizar la seguridad de las personas, con especial atención a los niños”.

La resolución indicada fue aceptada por la Consejería de Fomento, centro directivo que puso de manifiesto a esta Procuraduría que, en el Decreto autonómico por el que se establecen medidas para mejorar la calidad de las viviendas y la transparencia del mercado de Castilla y León

que se encuentra actualmente en tramitación, se procederían a incluir las indicaciones realizadas por esta Institución en relación con la habitabilidad de las viviendas, en general, y con el diseño de barandillas y antepechos, en particular.

3. Promoción de viviendas con destino a grupos de población singulares

En el informe correspondiente al año 2003 ya hice referencia al inicio de una actuación de oficio (**OF/123/03**) dirigida a verificar la actividad desarrollada por las Administraciones públicas en orden al fomento de la promoción de viviendas protegidas, específicamente dirigidas a grupos de población con singulares dificultades a la hora de acceder al mercado inmobiliario y con especiales necesidades en este ámbito.

En concreto, esta Procuraduría se encontraba especialmente interesada en conocer las medidas que habían sido adoptadas en Castilla y León con la finalidad de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada de las personas mayores

Iniciada la investigación oportuna solicitamos la información correspondiente a la cuestión planteada a la Administración autonómica. En concreto, las peticiones de información fueron remitidas a la Consejería de Fomento, como Consejería competente en materia de vivienda, y a la de

Familia e Igualdad de Oportunidades, organismo autonómico competente en materia de servicios sociales.

Pues bien, a la vista de la información que fue proporcionada por ambos centros directivos, se pudo concluir que, en el marco de lo dispuesto en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, aprobado por Decreto 52/2002, de 27 de marzo, no se había llevado a cabo por la Administración autonómica, ni por las Corporaciones Locales de Castilla y León, actuación alguna específica dirigida a la promoción de las figuras concretas de viviendas protegidas previstas en aquel Plan que, por sus características, podrían resultar especialmente adecuadas para las personas mayores. A lo anterior, cabía excepcionar únicamente la solicitud de calificación, con fecha 31 de marzo de 2004, de 210 alojamientos protegidos en una localidad de la provincia de Valladolid.

La situación descrita contrastaba con las frecuentes dificultades a las que se enfrentan las personas mayores que se ven obligadas a cambiar de vivienda, por ejemplo, como consecuencia de las barreras arquitectónicas con las que cuentan las antiguas viviendas que les sirven de domicilio, muchas de ellas sin posibilidad de supresión.

Los desorbitados precios exigidos para acceder a una vivienda no hacen factible, en muchos casos, que presupuestos basados en las pensiones permitan la adquisición e, incluso, el arrendamiento de una vivienda digna. Por ello, articular un sistema de ayudas oficiales para el colectivo de la tercera edad parece una exigencia impuesta por la necesidad de garantizar

para este grupo de población, del mismo modo que para otros, el derecho reconocido en el art. 47 CE (en este mismo sentido se había pronunciado el informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre La Situación de las Personas Mayores en Castilla y León, aprobado el 12 de diciembre de 2002).

A juicio de esta Procuraduría, eran varias las medidas que, desde la Administración autonómica, en acción coordinada con las Corporaciones Locales, podían ser llevadas a cabo con la finalidad de mejorar la acción pública dirigida a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada a las personas mayores en Castilla y León.

En este sentido, cabía señalar que entre los objetivos del Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009 de Castilla y León, aprobado por Acuerdo de 17 de enero de 2002, se encuentra el de atender adecuadamente a los grupos sociales con singulares problemas de vivienda (entre los cuales, sin duda, puede incluirse el de las personas mayores).

Consecuentemente, en la instrumentación jurídica de su desarrollo y aplicación, aprobada por el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, se prevén dos modalidades de vivienda protegida que pueden ser especialmente adecuadas al fin indicado, modalidades que, salvo la excepción citada, no habían tenido una efectiva traducción práctica.

La primera de ellas es el apartamento protegido que, tal y como se señala específicamente en el Plan de Vivienda y Suelo citado, está

destinado de forma especial a personas de la tercera edad, aunque también puedan ser adecuados como primera vivienda para jóvenes.

Aunque los apartamentos protegidos son viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada, entre los sujetos que pueden promoverlas, como se señala en el art. 18 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, ya citado, se encuentran las corporaciones locales.

Pues bien, considerando lo idóneo de esta figura de vivienda protegida para atender a las necesidades de vivienda de personas mayores que viven solas en viviendas antiguas que, en ocasiones, presentan numerosos obstáculos para su movilidad, esta Procuraduría estimó conveniente que se estudiara la posibilidad de que, en acción concertada con los Ayuntamientos de la Región y, en especial, con los de los municipios de mayor población de la Comunidad Autónoma, se fomentara la promoción por éstos de este tipo de viviendas protegidas.

En este sentido, podrían celebrarse convenios de colaboración con los Ayuntamientos que así lo deseen, en los cuales éstos asuman el compromiso de promover apartamentos protegidos y la Administración autonómica, por su parte, se comprometa a colaborar, incluso financieramente, en su promoción. Y ello con independencia de las ayudas que puedan ser obtenidas en el marco del Plan estatal de vivienda y suelo 2002-2005.

La segunda modalidad de vivienda protegida a la que procedía referirse, era el alojamiento protegido público que, siendo una edificación

dirigida a colectivos sociales singularmente considerados en atención a circunstancias que motiven especial dificultad en el acceso a la vivienda, puede ser utilizado para proporcionar una vivienda digna a personas mayores en la medida en que éstas se vean afectadas por aquellas circunstancias.

En relación con esta figura, el art. 29.2 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, prevé expresamente que para la promoción de este tipo de alojamientos protegidos públicos se suscribirán los correspondientes Convenios específicos de colaboración entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el Ayuntamiento promotor, en los que se fijarán los compromisos de las partes.

En este supuesto también se estimó oportuno instar, desde esta Procuraduría, a la Administración autonómica y a los Ayuntamientos de los municipios de la Región, y en especial a aquéllos de mayor población, la firma de Convenios de colaboración dirigidos a la promoción de esta específica figura de vivienda protegida.

Por último, y con el ánimo de facilitar a muchos de nuestros mayores el acceso a viviendas que sean adecuadas a sus singulares características, por ejemplo, de movilidad, esta Procuraduría consideró conveniente que dentro de las ayudas anualmente convocadas por la Consejería de Fomento para la adquisición de vivienda, con destino a determinados grupos sociales, se incluyera dentro de éstos a las personas mayores de 65 años.

A la vista de los argumentos expuestos, se procedió a formular la siguiente resolución a la Consejería de Fomento:

“En el marco de lo dispuesto en el Plan de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 y dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, estudiar la adopción de las siguientes medidas dirigidas a atender las especiales necesidades en materia de vivienda de grupos de población con singulares dificultades a la hora de acceder al mercado inmobiliario y, en especial, de las personas mayores:

Primero.- Celebrar Convenios de colaboración con los Ayuntamientos que así lo deseen y, en especial, con aquéllos correspondientes a los municipios de mayor población, en los cuales aquéllos asuman el compromiso de promover apartamentos protegidos y esa Administración autonómica se comprometa a colaborar, incluso financieramente, en su promoción.

Segundo.- Celebrar Convenios de colaboración con los ayuntamientos que así lo deseen, y, en especial, con aquéllos correspondientes a los municipios de mayor población, dirigidos a la promoción de alojamientos protegidos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 del Plan de Vivienda y Suelo de Castilla y León.

Tercero.- Incluir a las personas mayores de 65 años como posibles beneficiarios de las ayudas destinadas a subvencionar la adquisición de vivienda anualmente convocadas por la Consejería de Fomento”.

Asimismo, también se procedió a formular una resolución a los nueve Ayuntamientos de municipios de la Comunidad Autónoma con más de 20.000 habitantes, instando a los mismos la adecuada valoración de la firma de los Convenios de colaboración a los que se hizo referencia en los puntos primero y segundo de la parte dispositiva de la resolución citada.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Fomento ha puesto de manifiesto a esta Institución la aceptación de la misma y, en consecuencia, el inicio del estudio de la implantación de las medidas recomendadas.

Por su parte, los Ayuntamientos destinatarios de mi resolución han manifestado también su conformidad con la misma y han informado a esta Institución del contenido de las actuaciones municipales llevadas a cabo en relación con la problemática que motivó la actuación de oficio.

MEDIO AMBIENTE

1. Vertidos de escombros en unas parcelas ubicadas en la localidad de Palanquinos (León)

En febrero de 2002, se inició una Actuación de Oficio, (OF/9/02) como consecuencia de la existencia de un vertido de escombros realizado de forma continuada presuntamente por el Ayuntamiento de León en un humedal de Palanquinos, en el término municipal de Villanueva de las Manzanas, en la provincia de León. Dicho vertido, según nuestras noticias, está poniendo en grave peligro la recuperación de este humedal de alto valor ecológico y puede destruir la fauna piscícola de los cotos de pesca del río Esla, al que vierten sus aguas esta laguna.

Por ello, tras solicitar informe a las Administraciones públicas, se comprobó que los hechos objeto de la actuación de oficio fueron denunciados con fecha 7 de diciembre de 2001 por la Patrulla del Seprona de León, al apreciar la existencia de un vertedero, donde se acumulan todo tipo de residuos sólidos urbanos y otro tipo de residuos procedentes de la construcción, en un humedal de Palanquinos, perteneciente al término municipal de Villanueva de las Manzanas, realizado presuntamente por el Ayuntamiento de León. Este vertedero, según la denuncia ocupaba una extensión de 3.500 m² y se encontraba ubicada en una finca cuyo propietario había llegado a un acuerdo económico por el Ayuntamiento de León. Sobre estos hechos, se realizó por los Agentes de la Guardia Civil

diligencia de inspección ocular, se formuló la correspondiente denuncia, se levantó acta y se confeccionó informe fotográfico que fue remitido a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

Estos vertidos, efectivamente provienen del Ayuntamiento de León, y así se reconoce en los informes de 28 de febrero y de 31 de julio de 2002; debemos partir del hecho de que dichos residuos se llevaban a un vertedero ubicado en su término municipal, pero que, tras su clausura y agotamiento, para resolver el problema, se comenzó a estudiar la ubicación de un vertedero de escombros, ofreciéndose terrenos al respecto en la localidad de Alija de la Ribera y otros en Palanquinos, que permitiría el vertido de entre 750.000 y 800.000 metros cúbicos de escombros, por lo que la Comisión Municipal Informativa de Medio Ambiente en sesión de fecha 11 de mayo de 2000 acordó que se ofertasen condiciones y se requiriesen los informes pertinentes a los Servicios Técnicos Municipales.

Así, posteriormente, la Comisión Municipal de Gobierno, en su sesión extraordinaria de 3 de agosto de 2000, aprobó una propuesta formulada por la Comisión Municipal Informativa de Medio Ambiente, en reunión celebrada el día 24 de julio de 2000, de que se habían ofertado unos terrenos en Palanquinos por un período de tiempo provisional, hasta tanto se resuelva el concurso, que deberá convocar a la mayor urgencia posible, para seleccionar los terrenos en donde se va a ubicar el nuevo vertedero de escombros.

Esta solución es informada favorablemente en esta Comisión por los concejales del Grupo Popular y de la Unión del Pueblo Leonés, y también por los concejales del Grupo Socialista, siempre y cuando la misma tuviera carácter provisional y se lleve a efecto por el plazo justo para realizar la convocatoria de un concurso público en el que se solicite oferta de terrenos para instalar el nuevo vertedero de escombros.

Por ello, en la Comisión Informativa de Medio Ambiente de 2 de febrero de 2001, se informó favorablemente del borrador del contrato para la utilización de terrenos privados como vertederos de escombros por el Ayuntamiento de León y el Plan de Utilización de este vertedero, siendo aprobado ese contrato definitivamente en sesión ordinaria del Pleno Municipal en sesión de seis de febrero de 2001.

Finalmente, el 19 de abril de 2001, se acuerda el contrato para la utilización de terrenos privados como vertedero de escombros. En dicho contrato se acuerda y autoriza el uso de las citadas fincas para que el Ayuntamiento de León proceda al relleno de las mismas mediante escombros y otros desechos de obras, utilizándolas como vertedero de escombros del Ayuntamiento de León, autorizándose por el plazo de un año, siempre y cuando en las referidas fincas exista capacidad de vertido, prorrogable por otro más, en períodos trimestrales, previo acuerdo expreso de la Corporación Municipal. Asimismo, se acuerda el vallado y vaciado de dichas fincas y la reparación que, como consecuencia de los referidos vaciados, se originen en los caminos de acceso a las fincas cuyo uso se

autoriza, y la obtención de las licencias necesarias por las partes contratantes. Los vertidos consistirían en vertidos de tierras y escombros procedentes de construcción y movimientos de tierras efectuadas en ese término municipal. Por último, se acuerda que dicho contrato tenga vigencia desde el día uno de junio de dos mil, por ser ésta la fecha en que se pusieron las fincas a disposición del Ayuntamiento de León para su utilización como vertedero de escombros.

Por lo tanto, el responsable de ese vertido en las fincas ubicadas en la localidad de Palanquinos fue el Ayuntamiento de León que acordó, tal como hemos visto, con el arrendatario de dichas fincas, utilizarlo para rellenar estas fincas, que previamente habían sido utilizadas como fincas de extracción previa de áridos, con escombros y otros desechos de obras.

Sin embargo, consideramos conveniente, en primer lugar, analizar la inactividad del órgano administrativo competente en relación con la denuncia remitida por la Patrulla del Seprona de León. En efecto, para proceder a ese vertido, se requería, de acuerdo con la legislación vigente en ese momento de actividades clasificadas, licencia de actividad y de apertura por parte del Alcalde del término municipal en dónde se ubicaba este vertedero, ya que se trataba de una actividad clasificada, de las previstas en el Art. 2.1 ñ) de la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas entonces en vigor: “Tratamiento, recuperación y eliminación de residuos”. Incluso, una planta de estas características podía haber estado sometida a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con lo establecido en el punto 3.5 b) del

Anexo II del DLeg 1/2000, de 18 de mayo, entonces también vigente por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León: “Instalaciones y/o tratamiento de eliminación de residuos urbanos que sirvan a una población de más de 5.000 habitantes”. Igualmente, sería precisa una licencia de obras por parte del Ayuntamiento de Villanueva de las Manzanas que, al haberse hecho en terreno rústico, requeriría autorización por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo de León, de acuerdo con la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Sin embargo, el Ayuntamiento de León estuvo llevando a cabo un vertido de escombros y obras menores en estos terrenos ubicados en el término municipal de Villanueva de las Manzanas, sin contar con las preceptivas licencias municipales de actividad, obra y apertura.

Además, en estas fincas vaciadas anteriormente por una extracción de áridos, se habían formado unas lagunas -por tanto, de origen artificial- cuya recuperación pretendía la Consejería de Medio Ambiente, aunque no estaban incluidas dentro del Catálogo de Zonas Húmedas aprobado por Decreto 194/1994, de 25 de agosto. Para ello, mediante resolución de 26 de septiembre de 2001 de la Dirección General de Calidad Ambiental, se adjudicó el contrato de Consultoría y Asistencia del “Estudio de situación y Proyecto de Recuperación de las Lagunas de Palanquinos”, encontrándose pendiente de esta restauración medioambiental, para el que se disponen de fondos europeos, por lo que parece una contradicción la actividad de

vertido que pretendía el Ayuntamiento de León, con la actividad de restauración del humedal que pretende la Consejería de Medio Ambiente.

De esta forma, se estuvo cometiendo por parte del Ayuntamiento de León una infracción tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/93 como muy grave al ejercer una actividad clasificada sin licencia de actividad y de apertura, y que hubiera dado lugar a las sanciones previstas en el art. 31 de la norma: multas de hasta 50 millones de pesetas y suspensión temporal o clausura definitiva de las actividades o instalaciones causantes del daño ambiental, correspondiendo la sanción de las mismas a la Junta de Castilla y León.

Sin embargo, la denuncia formulada por la Patrulla del SEPRONA de la Guardia Civil de León se remitió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, figurando como destinatario – imaginamos por error- el Ayuntamiento de Villaturiel; posteriormente, nos informan que, con fecha 30 de mayo de 2002, se iniciaron trámites de expediente sancionador frente al propietario de las fincas rústicas, pero no nos dice nada al respecto si se ha incoado este al Ayuntamiento de León, que es el responsable del vertido efectuado. Por lo tanto, se debería haber acordado por parte del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la incoación de expediente sancionador, al ejercer una actividad clasificada sin licencia, por presunta comisión de una infracción al art. 28.2 b) de la Ley 5/93, de 21 de abril, de Actividades Clasificadas de

Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.3 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre.

Sin embargo, a la vista de la documentación remitida, esta Procuraduría, con independencia de las consecuencias que en el ámbito administrativo pudieran sustanciarse en relación con la actuación descrita, acordó enviar al Ministerio Fiscal el relato de estos hechos por si pudieran ser constitutivos de un delito contra el medio ambiente tipificado en el art. 325 y ss del Código Penal.

El art. 3.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se regula el procedimiento sancionador de la Administración de Castilla y León determina que: “Cuando el órgano competente para iniciar un procedimiento sancionador tuviera conocimiento de hechos que, además de poder constituir una infracción administrativa, pudieran ser constitutivos de una infracción penal, lo comunicará al Ministerio Fiscal, absteniéndose la Administración de proseguir el procedimiento sancionador, una vez incoado, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado”.

Sin embargo, en este caso, el órgano competente para incoar el procedimiento sancionador en materia de medio ambiente -la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León- no hizo nada, salvo remitirlo al Ayuntamiento de Villaturiel de forma equivocada, y, por tanto, debió comunicar estos hechos al Ministerio Fiscal para su conocimiento, de conformidad con el artículo mencionado.

Analizando la cuestión general de la gestión de los residuos de demolición y construcción, debemos tener en cuenta la peculiar situación de los vertidos de este tipo de residuos en la ciudad de León y de su alfoz, que carece de lugar para depositar los mismos. 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. Según el nº 24 del Boletín de Calidad Ambiental de abril de 2002, estos residuos se generan en grandes cantidades y su volumen supera al de origen doméstico, aprobándose para su gestión el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición 2001-2006.

Según la Exposición de Motivos de dicho Plan, “la mayor parte de los RCDs se pueden considerar inertes o asimilables, y por lo tanto su poder contaminante es relativamente bajo pero, por el contrario, su impacto visual es con frecuencia alto por el gran volumen que ocupan y por el escaso control ambiental ejercido sobre los terrenos que se eligen para su depósito. Un segundo impacto ecológico negativo se deriva del despilfarro de materias primas que implica este tipo de gestión, que no contempla el reciclaje”. Los principios que deben regir la gestión de estos residuos deben ser los siguientes:

- Reutilizar todo lo que se pueda, mediante la separación en origen y que se pueda utilizar posteriormente en nuevas construcciones.

- Reciclar lo que no se pueda reutilizar, mediante la recuperación selectiva en origen con vistas a su posterior tratamiento tanto de los materiales reciclables mixtos como de materiales destinados a plantas de tratamiento.

- El resto, sería el depósito en vertedero, tras comprobación de que dichos materiales son inertes.

La gestión de estos residuos debe efectuarse de acuerdo con el principio de proximidad; por ello, el Plan Nacional de RCDs establece la necesidad de crear una red de centros de transferencia, donde se realice una clasificación, en un radio de 25 km. alrededor de las plantas de reciclaje, a donde lleguen estos materiales en camiones de alto tonelaje; dicha distancia deberá reducirse a 15 km. en caso de núcleos de población importantes.

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 estas la planificación en la gestión de residuos y la autorización, la vigilancia, 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 la correcta gestión ambiental de al menos el 90% de los residuos de construcción y demolición (RCD's) en el año 2006.

Sobre este tema, se produjo un debate, en primer lugar, por una Interpelación nº 104 formulada por los procuradores de la Unión del Pueblo Leonés relativa a política general en materia de recogida, depósito y tratamiento de residuos de construcción y demolición (RCD), recogida en el Diario de Sesiones Plenarias nº 68 de la anterior legislatura. En dicha interpelación, la entonces consejera de Medio Ambiente reconocía que estaba trabajando en un borrador de plan para los residuos de construcción y demolición, junto a los Planes de Residuos Urbanos y al Plan de Residuos Industriales, y se comprometía a llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para contar con nuevas instalaciones de tratamiento y con la readaptación de los vertederos existentes a la Directiva 31/99, y ponía como ejemplo la actuación del Ayuntamiento de Ávila que estaba “construyendo una planta para gestionar estos residuos, que precisó, además, del informe de la Consejería de Medio Ambiente para obtener su viabilidad y conseguir fondos europeos”, mientras que emplazaba a un Procurador en Cortes, como concejal de Medio Ambiente entonces del Ayuntamiento de León, “a participar y colaborar en este marco de gestión, en el que encontrará todo el apoyo de la Junta de Castilla y León, para llevar a cabo una gestión correcta de los residuos de construcción y demolición en la provincia de León”.

Como consecuencia de esta Interpelación, posteriormente, el Pleno de las Cortes de Castilla y León de 30 de mayo de 2002 trató la Moción M-104-III, y que se refirió al asunto objeto de queja.

Para ello, se aprobó la Estrategia Regional Residuos 2001-2010, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo.

En dicha estrategia, se establecían una serie de Planes de Acción para este tipo de residuos como eran en el aspecto normativo:

- Elaboración de una norma sobre la necesidad de depositar una fianza para obtener la licencia municipal de obras, y que se recuperaría tras la presentación de un certificado que acreditase la gestión de los residuos generados.

- Elaboración de un modelo de ordenanza municipal para el establecimiento de la obligación de gestión municipal desde la licencia de obra.

- Elaboración de una normativa para el aprovechamiento de los residuos de construcción y demolición en la ejecución de obras públicas.

Asimismo, se establecía la creación de 12 instalaciones de tratamiento de RCD's antes del año 2006, al igual que se podían utilizar canteras abandonadas y otros huecos mineros, así como relieves deteriorados para vertederos controlados de inertes con capacidad para los residuos inertes generados.

Sin embargo, a fecha de hoy, la Junta de Castilla y León todavía no ha aprobado el Plan Regional de Residuos de Construcción y Demolición, ni ha aprobado la normativa vinculante a dichos residuos, por lo que ha incumplido la resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y

León el día 30 de mayo de 2002, como representantes del pueblo de Castilla y León.

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 en la gestión de los residuos de construcción y demolición, y, así proceder a cumplir el mandato establecido en la Ley de Residuos y el Plan Nacional mencionados anteriormente. De esta forma, la Administración autonómica cumpliría el mandato establecido en el art. 45 CE para velar por la utilización racional de los recursos naturales y de defensa del medio ambiente en la planificación de la gestión de estos residuos que tanto impacto ecológico y visual tienen en los alrededores de las principales ciudades de Castilla y León, especialmente en las inmediaciones de León y su alfoz, objeto de la presente actuación de oficio.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente:

“1.- Que, en su momento, debió haberse remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León la denuncia formulada por la Patrulla del Seprona de León contra el Ayuntamiento de León formulada el 7 de diciembre de 2001 por la existencia de un vertido de escombros realizado por dicho Ayuntamiento en un humedal en la localidad de Palanquinos, en el término municipal de Villanueva de las Manzanas, al Ministerio

Fiscal, por si fuera constitutiva de una infracción penal y de acuerdo con los motivos ya expuestos, al amparo del art. 3.1 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 Autónoma de Castilla y León.

2.- 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.

3.-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).

4.- Que se tomen las medidas pertinentes para la aprobación de la normativa que debía estar aprobada antes del año 2003 para una mejor gestión de los residuos de construcción y demolición y que venía recogida en la Estrategia Regional de Residuos, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo.

5.-Que se tomen las medidas oportunas para el cumplimiento de la infraestructura de tratamiento para la gestión de los residuos de demolición y construcción que debe estar finalizada para el año 2006.

6.- Que se lleve a cabo la colaboración necesaria con el Ayuntamiento de León y el resto de los municipios de su alfoz, para que la gestión de los residuos de demolición y construcción se efectúe de acuerdo con la normativa vigente.

Ayuntamiento de León:

“1.- Que el contrato efectuado el 19 de abril de 2001 por el Ayuntamiento de León para la utilización de terrenos privados en la localidad de Palanquinos en el municipio de Villanueva de las Manzanas fue nulo de pleno derecho, al llevarse a cabo sin respetar los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia establecida en la normativa de contratos administrativos y haberse formalizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido conforme a las sentencias anteriormente mencionadas del TS de 19 de abril de 1983 y 5 de junio de 1989, y la STSJ de Andalucía de 13 de mayo de 1998.

2.- Que en ningún momento se debía haber iniciado las labores de vertidos de dichos escombros por parte del Ayuntamiento de León en los terrenos mencionados, al no haber obtenido las licencias municipales precisas por parte del Ayuntamiento de Villanueva de

las Manzanas, ni la autorización de uso excepcional de suelo rustico por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo de León.

3.- Que se colabore en el ámbito de sus competencias, junto con el resto de los municipios del alfoz, con la Junta de Castilla y León para que la gestión de los residuos de demolición y construcción se efectúe de acuerdo con la normativa vigente, y para la construcción de las infraestructuras de tratamiento de residuos pertinentes.

Ayuntamiento de Villanueva de las Manzanas:

Que, al tener conocimiento del vertido de escombros que estaba llevando a cabo el Ayuntamiento de León en terrenos ubicados en la localidad de Palanquinos ubicados en su municipio, debió haber suspendido este vertido de conformidad con el art. 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, por los daños que pudieran haber causado al medio ambiente, de conformidad con los informes remitidos a esta Procuraduría”.

El Ayuntamiento de Villanueva de las Manzanas nos contestó indicando que se aceptaba esta resolución indicando que se había recordado verbalmente al personal y al concejal de Medio Ambiente que había entonces la obligación de cese de actividad haciendo caso omiso.

El Ayuntamiento de León en informe de 31 de agosto de 2004 nos indicaba que no aceptaba esta resolución al entender que el contrato era

válido por la urgencia de la situación creada, que en lo referente a la gestión de los residuos de construcción y demolición, daba lugar a la proliferación de escombros incontrolados en numerosos lugares del municipio y de su entorno. Asimismo, entendía que el poder contaminante de los residuos era bajo por lo que no alteraba sustancialmente las condiciones del suelo afectado, entendiendo que no era necesaria la evaluación de impacto ambiental.

La Consejería de Medio Ambiente no contestó a esta resolución.

El Ministerio Fiscal de León nos remitió comunicación por la que se nos indicaba que se archivaban las actuaciones al entender que no había indicios de infracción penal.

2. Saneamiento de aguas residuales en el entorno del Parque Natural del Lago de Sanabria (Zamora)

En agosto de 2003, se inició una actuación de oficio (**OF/80/03**) que versaba sobre el saneamiento de las aguas residuales en las localidades del entorno del Parque Natural del Lago de Sanabria perteneciente al municipio de Galende, en la provincia de Zamora.

Tras recibir la información desde el Ayuntamiento de Galende y la Consejería de Medio Ambiente, este Parque ya fue declarado Sitio Natural de Interés Nacional por el RD 3061/1978, de 27 de octubre, habiendo sido modificados por los Decretos 122/1985, de 12 de septiembre y 121/1990, de 5 de julio, en una fecha anterior a la promulgación de la Ley 8/91, de 10

de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León. Por tanto, nos encontramos ante uno de los espacios naturales más antiguos de nuestra Comunidad Autónoma, que alberga en él a una de las joyas de nuestro patrimonio natural: el Lago de Sanabria, que es el mayor lago de la Península Ibérica de origen glaciar, y representativo del ecosistema más importante en el extremo noroccidental de la provincia de Zamora, con una gran riqueza florística, más de 1.500 especies vegetales, y una gran variedad faunística, con 190 especies de vertebrados.

Por ello, la Administración autonómica pretendió sanear las aguas residuales y el abastecimiento de agua potable de los núcleos de población que se encuentran alrededor del Lago y que pertenecen al municipio de Galende incluidos en el espacio natural. Para ello, se aprobó por la Administración autonómica el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana aprobado por Decreto 151/1994, de 7 de julio. Dicho Plan establecía una serie de plazos para la financiación de la red de saneamiento de los municipios al amparo de lo establecido en la Directiva del Consejo Europeo 91/271/CEE y establecía un diagnóstico especial para el Lago de Sanabria, como zona de singular valor natural, en la que *“además de la contaminación de origen difuso arrastrada hasta ellos por el agua que los alimenta, algunos sufren los vertidos de pueblos asentados en sus cercanías, que afectan negativamente a la vida desarrollada en su entorno.”* De esta forma, se establece como objetivo el *“mantenimiento en su estado originario de todos los ríos y arroyos situados en parajes*

catalogados en la Red de Espacios Naturales de Castilla y León”. Para ello, se establece un calendario para el cumplimiento de este Plan, estableciéndose para los espacios naturales el objetivo de 31 de diciembre de 2005 de *“conseguir una calidad excelente en los ríos y arroyos incluidos en el ámbito territorial de la Red de Espacios Naturales”*.

Por ello, la Administración autonómica estableció un Plan de depuración para el Lago de Sanabria, por lo que en 1996 inició la construcción de un sistema de saneamiento y depuración para corregir los vertidos de aguas residuales que vierten al Lago de Sanabria formado por una serie de depuradoras de aguas residuales: Ribadelago Nuevo, Ribadelago Viejo, Galende, Playas y Camping. Dichas obras, tras dos años en que se llevó a cabo la puesta a punto y explotación de las instalaciones por el adjudicatario de las obras y financiadas íntegramente, se entregaron éstas en el año 2000 al Ayuntamiento de Galende para su posterior mantenimiento y explotación. Ante las limitaciones presupuestarias de este municipio, se suscribió un convenio específico de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente, la Diputación de Zamora y el Ayuntamiento de Galende para atender los gastos de funcionamiento del complejo de tratamiento integral de aguas residuales: un 61’5% la Consejería, un 19’25% la Diputación y un 19’25% el Ayuntamiento durante los años 2001 y 2002.

Sin embargo, existe una discrepancia radical en lo que respecta al funcionamiento de las depuradoras ya que, mientras que la Administración

autonómica considera correcta la obra realizada, la Administración municipal considera que las obras se encontraban pésimamente realizadas ya que, tal como se afirma en su primer informe *“en ningún momento ha estado de acuerdo con dicha instalación y los problemas que surgen son los siguientes: niveles negativos en las pendientes de colectores, ramales insuficientes, zonas en las que no hay puntos de conexión y defectuosa construcción de los pozos de registro absorbiendo grandes cantidades de agua del subsuelo y de los manantiales adyacentes al paso de los colectores”*. Por ello, ante la aparición de aguas sucias en unos prados en la localidad de San Martín de Castañeda, el Ayuntamiento de Galende decidió construir un colector que, según la Consejería de Medio Ambiente, *“permite derivar los vertidos sin pasar por la planta de tratamiento”* y *“ha provocado que exista un vertido directo al terreno en las proximidades del Lago de Sanabria.”*

Además, todavía no se han finalizado todas las obras de infraestructura hidráulica de este municipio, existiendo graves discrepancias entre ambas administraciones en la ubicación de la depuradora de la localidad de El Puente de Sanabria, lo que hace que los vertidos al río Tera, tras el paso del Lago de Sanabria, continúen tras catorce años de proyectos tal como nos informa el Ayuntamiento de Galende.

Por lo tanto, esta actuación municipal ante unas obras presuntamente mal ejecutadas pone en peligro un paraje ya masificado, y

está teniendo una repercusión gravísima en un espacio natural que gira, no olvidemos, en torno al Lago de Sanabria, y que representa, no sólo uno de los elementos más importantes de nuestro patrimonio natural, sino una de las más principales fuentes económicas de la comarca de Sanabria tanto en el sector turismo, como en el de hostelería. Las informaciones facilitadas en esta actuación de oficio suponen un claro ejemplo de descoordinación entre Administraciones públicas que están poniendo en peligro la joya del patrimonio natural zamorano.

Por tanto, en primer lugar, debe producirse la inmediata paralización del vertido de las aguas residuales de la localidad de San Martín de Castañeda que se está produciendo a la orilla del Lago, que puede poner en peligro la fauna y flora del espacio natural y sus condiciones higiénico-sanitarias para los bañistas. La discrepancia con la realización de una obra de infraestructura no puede suponer una vía libre para el incumplimiento de la normativa en materia de aguas residuales y que no se produzca la depuración de las aguas residuales. Las consecuencias de esta obra se relatan en la Memoria Anual del año 2003 del Parque Natural, que afirma que *“los vertidos de San Martín de Castañeda tienen más entidad y alcanzan el lago en su orilla nor-oriental manifestándose en un incremento de la producción de algas planctónicas y perifitón, turbidez y aumento de la conductividad”*. Además, la obra ejecutada por el Ayuntamiento de Galende se encuentra tipificada en el art. 60 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la

Comunidad de Castilla y León, ya que se consideran infracciones administrativas las siguientes:

“1.- La utilización de productos químicos, sustancias biológicas, la realización de vertidos o el derrame de residuos que alteren las condiciones de habitabilidad de los espacios naturales protegidos con daño para los valores en ellos contenidos.

2.- La ejecución, sin la debida autorización administrativa, de obras, trabajos, siembras o plantaciones, en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso establecidos por esta Ley o en las normas o instrumentos de planificación, protección, uso y gestión que la desarrollen”.

Además, el art. 3.4. del Decreto 121/90, de 5 de julio, que adecua la regulación y organización del Parque Natural del Lago de Sanabria, establece como prohibiciones expresas:

“H) El vertido de escombros, basuras, desechos y demás residuos fuera de los lugares señalados a tales efectos.

I) Todo tipo de actividad de la que pudiera derivarse contaminación de las aguas, tanto de los cursos de aguas como de las aguas estancadas”.

En este caso, esta obra ha sido ejecutada sin los permisos de la Administración del Parque Natural, ni tampoco los preceptivos en una zona no urbanizable. Por ello, queda claro que la obra ejecutada por el

Ayuntamiento de Galende en la localidad de San Martín de Castañeda ha infringido las prohibiciones establecidas por ambas normas, por lo que el órgano competente en materia de medio ambiente debería incoar el oportuno expediente sancionador por estos hechos de los que, además, tiene conocimiento, al aparecer así reflejado en la Memoria Anual que nos ha remitido la Administración autonómica.

En lo que respecta a la infraestructura hidráulica que se ejecutó en 1996 la situación no puede ser más desalentadora; así, se recoge en las conclusiones que se recogen en lo que respecta al funcionamiento de estas depuradoras y que se recogen en el informe de la Memoria Anual:

- «- La depuradora de Ribadelago Viejo, más que depurar, decanta, cuando funciona, los sólidos de los vertidos diluidos que recibe.*
- Los vertidos de las depuradoras de Ribadelago Nuevo, Playas y Camping no alcanzan, durante el período de verano, la calidad que exige la normativa (RD 509/96).*
- Los vertidos de las depuradoras de Ribadelago Nuevo, Playas y Camping no cumplen tampoco, durante el período de verano, los objetivos de calidad fijados por el constructor en el proyecto.*
- La acusada estacionalidad en la carga orgánica que reciben las depuradoras no permite que se instale, de forma eficaz, el ecosistema bacteriano responsable de la depuración en los dos meses escasos que dura la temporada turística intensiva. La*

inoculación con bacterias deshidratadas de la depuradora de Ribadelago nuevo al principio de la temporada de verano no parece haber dado los resultados esperados.

- Durante el período de invierno se produce por escasez de materia orgánica y el lavado por dilución de los microorganismos depuradores hacia el emisario; debido a ello, cada verano la depuración ha de partir de cero y el retraso crítico del arranque microbiano de la depuración es previsible se repita año tras año.

- Debido a que el sistema de depuración no ha alcanzado en ningún momento una situación estable no se ha llegado a poner en marcha el sistema de defosfatación mediante cloruro férrico previsto en el diseño de todas las depuradoras, motivo por el cual no ha podido evaluarse su eficacia.

- El hecho de que, tras la carga de materia orgánica del verano apenas se obtengan lodos en las depuradoras permite asegurar que la práctica totalidad del fósforo de las aguas residuales alcanza el emisario, ya que es en los lodos donde debería quedar precipitado este nutriente. Esto es especialmente preocupante en el caso de las tres depuradoras que vierten sus aguas al Lago de Sanabria: Ribadelago viejo, Ribadelago nuevo y Playas, ya que el fósforo que alcanza sus aguas es el que puede iniciar un proceso de eutrofización en el lago.

- El proceso de nitrificación (oxidación del amonio a nitratos) y desnitrificación (reducción de los nitratos a nitrógeno gaseoso) no ha funcionado correctamente en las depuradoras de Ribadelago Nuevo, Playas y Camping, durante el período de verano, por lo que se han superado ampliamente en el efluente las concentraciones máximas de amonio permitidas por la legislación y comprometidas por el constructor. Este compuesto presenta serios problemas de toxicidad para la fauna acuática que, dependiendo de la duración o la concentración a la que se vea expuesta puede llegar a sufrir daños letales o crónicos.

- Los emisarios que se tendieron entre las depuradoras y el río o el lago con objeto de infiltrar, al menos parcialmente, al terreno de los vertidos depurados de forma que se aprovechara la capacidad depuradora del suelo, no parecen estar cumpliendo esta función como lo demuestra, en el caso de la depuradora “Camping-este” los análisis efectuados al final del emisario y que arrojan unos resultados en composición y volumen similares a los que se obtienen al principio del mismo. Por otra parte comienza a sentirse en las aguas del lago, en forma de incrementos puntuales localizados de la mineralización, la llegada del vertido infiltrado de la depuradora de “Playas-sur”.

-Durante muchos días al año se produce por atascos, averías o excesos de caudal, el rebosamiento hacia el Tera de las aguas

residuales de Ribadelago Nuevo desde el último registro del sistema de colectores, que se encuentra, oportunamente perforado.

- A pesar de todo lo expuesto se observa una clara disminución de la intensidad y duración de los episodios de incumplimiento de la normativa en todos los parámetros analizados, sea ello debido a una cierta adaptación del sistema bacteriano a un entorno cambiante o a un afinado en la gestión de las depuradoras».

A modo de conclusión, esta Memoria concluye “*que la red de colectores y emisarios drenantes presentan serias deficiencias de estanqueidad, mantenimiento y colmatación, en su caso, y que el sistema de depuración instalado en las cuatro estaciones depuradoras de aguas residuales analizadas no se adapta a las variaciones estacionales de carga que se producen en este enclave turístico y que es uno de los requisitos exigidos por el Artículo 3 del RD 509/96*”.

El panorama descrito, por tanto, en lo referente al sistema de depuradoras del Lago de Sanabria, a juicio de esta Procuraduría, es desolador y necesita de unas mejoras urgentes e inmediatas del sistema de depuración ya construido y que, al poco tiempo, ha quedado completamente obsoleto. La propia Administración en su Memoria establece una serie de recomendaciones que igualmente paso a transcribir:

«- Es imprescindible, para el buen funcionamiento de las depuradoras, que se verifique y se restaure la estanqueidad de los

colectores y, donde sea posible, se separen las aguas pluviales de las residuales.

- Es preciso mejorar la eficacia de los emisarios drenantes en sus funciones de infiltración al terreno del agua residual depurada.

- Se hace necesario conocer el listado de particulares e instalaciones conectados a la red de colectores de Playas-sur y Camping-este, definir el condicionado para estas conexiones, y mantener el bombeo en la depuradora de Playas-sur durante el invierno.

- Un mantenimiento más intensivo de la red de colectores, sobre todo en los tramos más conflictivos y con menos pendiente, evitaría los atascos y los vertidos directos al río Tera y al lago.

- Si es técnicamente posible sería mucho más económico clausurar la depuradora de Ribadelago viejo y llevar estas aguas residuales a la depuradora de Ribadelago nuevo.

- Las depuradoras instaladas son relativamente complejas y necesitan de ajustes de procesos finos para los que sería necesario:

a) La presencia más asidua de un técnico.

b) Instrumentos de medida “en línea” para verificar el buen funcionamiento del sistema de depuración y hacer las oportunas correcciones. Estos instrumentos, debidamente calibrados, deberían enviar sus medidas al ordenador central

del sistema. Se sugieren los siguientes instrumentos de control: caudalímetro, pH-metro, sonda red-ox, conductivímetro y oxímetro.

- Es necesario acelerar, a principios del verano, la puesta en marcha del proceso de depuración microbiano por el medio que se considere más oportuno.*
- Un manejo adecuado de las concentraciones de oxígeno en las primeras fases de la depuración podría mejorar el proceso de nitrificación-desnitrificación y reducir las concentraciones de amonio en el efluente, que hoy por hoy, es inaceptable durante el período de verano.*
- Debe intentarse, al menos, poner en marcha el proceso de desfosfatación con cloruro férrico previsto en el diseño de las depuradoras, al menos durante los meses de junio, julio, agosto y septiembre».*

Éstas son las recomendaciones técnicas que aconseja la Administración del Espacio Natural para subsanar las deficiencias de las depuradoras ya construidas, y que, a esta Procuraduría no le correspondería en absoluto enjuiciar.

Desde aquí, esta Procuraduría vuelve a recordar la necesidad de que las Administraciones públicas ejerzan las potestades que la legislación les atribuye en la vigilancia de la ejecución de los contratos para evitar

situaciones como las descritas en este informe. Esta Institución no puede comprender que estas deficiencias sean detectadas por la propia Consejería que encarga estas obras tres años después de su recepción. Por ello, la propia legislación de contratos en los arts. 147 y 148 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos para las Administraciones públicas, establece un plazo de garantía que se acordará en el pliego de cláusulas administrativas particulares por el que el contratista debe responder de la obra, estableciéndose uno superior (15 años) por vicios ocultos. No corresponde al Procurador del Común dilucidar si estas obras se encuentran de estos supuestos, pero sí le corresponde insistir en que la Consejería de Medio Ambiente debió haber vigilado con un mayor celo la ejecución de estas obras, y que debe investigar si incurriría en alguno de estos supuestos contemplados en la legislación de contratos y si todavía existiese alguna responsabilidad de éste.

Igualmente, no consideramos adecuada la actuación del Ayuntamiento de Galende en este asunto en lo que respecta a la recepción de estas obras de infraestructura. Si la Administración municipal consideraba que las obras estaban muy mal ejecutadas, no debió bajo ningún concepto proceder a su recepción, al ser la competente en esta materia de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local, ya que de esta forma trasladaba toda la responsabilidad general de las deficiencias que pudieran surgir en el mantenimiento de esta infraestructura al

ayuntamiento. De forma general, supone una grave irresponsabilidad de las Administraciones públicas la recepción de obras supuestamente defectuosas que a la larga repercute en un mal servicio a los ciudadanos y un coste añadido a todos los contribuyentes que no deben soportar.

Sin embargo, el punto más importante en dónde se reflejan todas estas discordancias entre el Ayuntamiento y la Consejería de Medio Ambiente se refiere a la financiación del mantenimiento de estas depuradoras ya ejecutadas, y que presentan muy graves deficiencias. El art. 25.2 i) de 2 de abril, reguladora de la Ley de Bases de Régimen Local determina que la competencia para el tratamiento de las aguas residuales corresponde a los municipios, por lo que queda claro que su mantenimiento correspondería al Ayuntamiento de Galende, aunque éste manifieste que lo hace “por imperativo legal de esta misma Consejería de Medio Ambiente”. Se plantea claramente el problema de que este Ayuntamiento no se muestra de acuerdo en el mantenimiento de una obra en la que se encuentra totalmente en desacuerdo, a pesar de haber firmado el Acta de Recepción.

Además, la Consejería de Medio Ambiente plantea la necesidad de repercutir los costes de este mantenimiento a los habitantes de este municipio y culpa al Ayuntamiento que no haya sido capaz de repercutir los costes del saneamiento y depuración mediante la correspondiente tasa entre los usuarios; sin embargo, el Ayuntamiento de Galende indica que la Administración autonómica desconoce totalmente la realidad de una zona

con una población muy envejecida y dispersa, siendo inasumible este costo para el municipio.

El Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana establece entre los recursos financieros de mantenimiento de estas infraestructuras la imposición de un canon de saneamiento, indicando que éste “debe ser universal, con las sensatas exenciones para los municipios muy pequeños”. Así, el propio Plan establece que “El sobresaliente número de municipios con menos de 500 habitantes, todavía más cuantioso si se considera que cada uno de esos municipios suele agrupar administrativamente a varias localidades de menor tamaño y la escasa cuantía de la recaudación obtenible de los usuarios del agua residentes en ellos recomienda eximir a éstos del pago del canon porque el coste del proceso recaudador podría superar el producto recaudado”.

Por último, en lo que respecta a los pequeños municipios incluidos en los espacios naturales, dicho Plan indica que “hay que tener en cuenta las circunstancias de naturaleza técnica y económica que acompañan a las pequeñas localidades incluidas en la Red Regional de Espacios Naturales”. Así, este Plan intenta buscar una solución con “la intervención directa de las Diputaciones provinciales en relación con el mantenimiento y explotación de las instalaciones de estas localidades cubriendo el coste de esta actuación con la correspondiente tasa”. Así, se marca como estrategia de actuación en este Plan: un convenio previo entre la Junta, Diputación y Ayuntamiento para cada espacio natural. Los compromisos serían los

siguientes: “Junta, la financiación y ejecución de las infraestructuras; Diputación, la dirección de la gestión posterior; y Ayuntamiento, la puesta a disposición de los terrenos y el abono de la correspondiente tasa, repercutida en el precio del agua a los usuarios, como contraprestación por el servicio prestado por la Diputación Provincial”.

Así, se estableció, en este caso, un convenio entre todas estas administraciones para el mantenimiento del complejo tratamiento integral de aguas residuales del Parque Natural, firmado el 31 de octubre de 2001, con una financiación que se estableció para el período 2001 y 2002. Al año siguiente, según el Ayuntamiento ya no siguió, aunque no sabemos si se denunció por alguna de las partes.

Por lo tanto, nos encontramos con un tratamiento de aguas residuales que ha sido ejecutado únicamente en una primera fase por la Administración autonómica y que presenta graves deficiencias en su funcionamiento, y con la negativa del Ayuntamiento de Galende a financiar su mantenimiento y repercutir esta tasa en los habitantes de este municipio. Todos estos problemas inciden en el entorno del Espacio Natural y en la calidad de sus aguas –no olvidemos que los vertidos procedentes de la localidad de San Martín de Castañeda desaguan a escasos metros del Lago– pudiendo, tanto dañar su fauna y flora, como comprometer en un futuro uno de los mayores ingresos como es la afluencia turística a este municipio.

Para ello, es preciso que de manera inmediata y urgente la Administración autonómica ponga en marcha las medidas que se prevén en

la Memoria Anual del año 2003 del Parque Natural para que la red de saneamiento de aguas residuales de las localidades del entorno del Lago cumpla lo que marca la normativa vigente y eliminar el conjunto de deficiencias detectadas, tanto por el Ayuntamiento, como por la Administración del espacio natural, que ponen en peligro las aguas del Lago de Sanabria. Dichas obras deben realizarse de forma urgente para preservar el espacio natural y evitar que vayan a mayores dañando irreversiblemente el entorno del Lago y provocando graves molestias a los habitantes de las localidades afectadas.

Además, es preciso finalizar la segunda fase del tratamiento integral del resto de localidades de Galende que ya arrastra cierto retraso y que afecta a otras localidades como Puente de Sanabria. Esta Procuraduría recuerda a ambas Administraciones públicas –Consejería de Medio Ambiente y Ayuntamiento de Galende- el principio de colaboración que establece expresamente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a efectos de establecer el lugar donde debe encontrarse la depuradora de Puente de Sanabria y completar así el tratamiento integral de todas las aguas residuales de las localidades circundantes al lago.

Esta colaboración debe producirse en el mantenimiento y financiación de este sistema de depuradoras: debe existir un acuerdo entre el Ayuntamiento, la Diputación y la Junta de Castilla y León en el mantenimiento y financiación de todas estas infraestructuras. La Administración autonómica debe conocer las especiales circunstancias del

municipio de Galende con una población estimada de 1.400 habitantes aproximadamente diseminados en diez localidades. Además, el tratamiento que se ha llevado a cabo, en la actualidad, no afecta a todas las localidades del municipio, sino sólo a algunas de ellas, por lo que no podría repercutirse la totalidad del coste del mantenimiento de esta obra a todos los vecinos del municipio. Igualmente, desconocemos las causas por las que no sigue la vigencia del convenio suscrito en su día en 2001, o si fue denunciado expresamente por alguna de las partes. Es preciso que, tras la subsanación de estos defectos, se suscriba un convenio específico de financiación de estas infraestructuras, teniendo en cuenta que nos encontramos en un municipio pequeño y bastante disperso enclavado en un espacio natural protegido.

Antes de finalizar creo conveniente hacer una matización a una de las afirmaciones que lleva a cabo el Ayuntamiento de Galende, en el sentido de entender el Parque Natural del Lago de Sanabria como una *“condición que fue impuesta en contra de la voluntad de los vecinos”*, al igual que manifestar su protesta ya que *“se nos quiere castigar económicamente por vivir dentro de un espacio natural protegido impuesto”*. Esta Procuraduría entiende, en cambio, que el Lago de Sanabria es una de las joyas de nuestro patrimonio natural, que supone según el art. 4 de nuestro Estatuto de Autonomía uno de los “valores esenciales para la identidad de Castilla y León y serán objeto de especial protección y apoyo”. Es cierto que las distintas Administraciones públicas deben ir

incrementando paulatinamente las inversiones y subvenciones que se den en cualquier espacio natural, pero en ningún momento debe entenderse como una imposición a los habitantes de este entorno. Las inversiones que se efectúen allí por los poderes públicos no sólo van dirigidos en beneficio del Lago, su fauna y su flora, sino que van dirigidos a la mejora de uno de los más importantes parajes naturales de España que supone el principal reclamo turístico de la comarca de Sanabria. En definitiva, la limpieza y la calidad de las aguas del Lago de Sanabria es una inversión imprescindible para la prosperidad y el beneficio de los titulares de las actividades económicas del Parque y, en definitiva, de todos sus habitantes.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Galende:

«1. Que de manera inmediata se paralice el vertido procedente del colector de San Martín de Castañeda que vierte sus aguas residuales en las proximidades del Lago de Sanabria, al poner en riesgo la calidad de las aguas de éste.

2. Que se colabore con la Consejería de Medio Ambiente para que ésta subsane los graves defectos técnicos existentes en las infraestructuras de depuración de aguas residuales de las depuradoras de Galende, Ribadelago nuevo, Ribadelago viejo, Playas y Camping a los que hace referencia la Memoria Anual del año 2003 del Parque Natural del Lago de Sanabria para que así se

pueda cumplir la normativa vigente y, especialmente, el RD 509/96 mencionado en esta resolución.

3. Que el Ayuntamiento de Galende no debió haber recibido la obra de infraestructura de estas depuradoras si consideraba impuesta esta obra y no estaba de acuerdo con su ejecución tal como nos manifiesta en sus informes.

4. Que por parte del Ayuntamiento de Galende se llegue a un acuerdo con la Consejería de Medio Ambiente de forma urgente para la construcción de la depuradora de Puente de Sanabria y así finalizar toda la infraestructura de depuración del entorno del Lago de Sanabria.

5. Que por parte del Ayuntamiento de Galende se formalice un convenio específico de financiación de la construcción y mantenimiento de esta infraestructura con la Diputación Provincial de Zamora y la Consejería de Medio Ambiente, teniendo en cuenta que nos encontramos en un municipio pequeño y bastante disperso enclavado en un espacio natural protegido».

Consejería de Medio Ambiente:

«1. Que se acuerde por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente la incoación del oportuno expediente sancionador contra el Ayuntamiento de Galende por la construcción sin la pertinente autorización medioambiental del

colector de San Martín de Castañeda que vierte sus aguas residuales en las proximidades del Lago de Sanabria.

2. Que de manera inmediata y urgente se tomen las medidas oportunas por parte de la Consejería de Medio Ambiente para subsanar los graves defectos técnicos existentes en las infraestructuras de depuración de aguas residuales de las depuradoras de Galende, Ribadelago Nuevo, Ribadelago Viejo, Playas y Camping a los que hace referencia la Memoria Anual del año 2003 del Parque Natural del Lago de Sanabria para que así se pueda cumplir la normativa vigente y, especialmente, el RD 509/96 mencionado en esta resolución.

3. Que se investiguen estos defectos por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, por si estuviera dentro de los supuestos previstos en los arts. 147 y 148 del RDLeg 2/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos para las Administraciones públicas.

4. Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se llegue a un acuerdo de forma urgente con el Ayuntamiento de Galende para la construcción de la depuradora de Puente de Sanabria y así finalizar toda la infraestructura de depuración del entorno del Lago de Sanabria.

5. Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se formalice un convenio específico de financiación de la construcción y

mantenimiento de esta infraestructura con la Diputación Provincial de Zamora y el Ayuntamiento de Galende, teniendo en cuenta que nos encontramos en un municipio pequeño y bastante disperso enclavado en un espacio natural protegido».

Por el momento, ni el Ayuntamiento de Galende, ni la Consejería de Medio Ambiente han contestado estas resoluciones.

3. Protección del Espacio Natural de la Laguna Negra (Soria)

En noviembre de 2003, se inició una actuación de oficio (OF/116/03) desde esta Procuraduría para conocer la situación de este espacio natural soriano, tras conocer la realización de una serie de actos vandálicos que han sufrido las obras que se están llevando a cabo para la protección.

Tras recibir la información solicitada desde la Consejería de Medio Ambiente y la Mancomunidad de los 150 pueblos de la Tierra de Soria, se comprueba, en primer lugar, que, en relación con los actos vandálicos, se han realizado una serie de obras para la adecuación del uso público y las actuaciones de restauración de las márgenes. Esta Procuraduría se congratula enormemente de la realización de esta obra que está seguro que servirá para la revalorización de dicho espacio natural. Asimismo, se ha comprobado que los actos vandálicos que tuvieron lugar en el año pasado fueron rápidamente reparados por ambas Administraciones públicas implicadas, incrementándose su vigilancia por los agentes

medioambientales, como agentes de la autoridad dependientes de dicho Servicio Territorial.

Sin embargo, observamos que no tiene una protección como espacio natural, a pesar de ser una de las joyas naturales emblemáticas de la provincia soriana y ser uno de sus lugares más visitados. En efecto, según la información facilitada por la Consejería de Medio Ambiente, por Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 30 de abril de 1992, se inició la declaración del espacio natural “Sierra de Urbión”, sin que, transcurridos más de catorce años, todavía se hayan finalizado estos trámites, ni tampoco se haya aprobado el preceptivo Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de esta zona.

No corresponde a esta Procuraduría determinar la delimitación que debe tener dicho espacio natural, en el sentido de, si debe abarcar toda la Sierra de Urbión, o sólo la Laguna Negra, o cual es la figura más adecuada para su protección; pero, por el momento, no se ha producido ningún avance significativo en la tramitación administrativa de la protección de la Laguna, ni se ha establecido un régimen de usos compatibles con la conservación de dicho espacio natural.

Esta Institución tiene conocimiento de los trabajos que está llevando a cabo la Consejería de Medio Ambiente para la modificación de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, en el sentido de agilizar la tramitación que permita la declaración de los distintos espacios naturales. Espero que ésta se apruebe lo antes posible si

sirve para la mejora de la eficacia y eficiencia administrativa en la protección de éstos que constituyen uno de los valores esenciales de nuestra Comunidad Autónoma, tal como lo determina el art. 4 de nuestro Estatuto de Autonomía. Sin embargo, ello no puede suponer un obstáculo para agilizar en la medida de lo posible la declaración de los espacios naturales que sean precisos.

Por lo tanto, esta Procuraduría entiende que es preciso que por parte de la Consejería de Medio Ambiente, en colaboración con agentes sociales, económicos y otras Administraciones públicas implicadas como la Mancomunidad de los 150 pueblos de la Tierra de Soria, se tomen las medidas pertinentes para la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales y la declaración de la Laguna Negra y el entorno que la Administración considere pertinente como espacio natural protegido con el fin de garantizar su mejor protección y su conservación como uno de los parajes emblemáticos de la provincia de Soria. De esta forma, se cumpliría el mandato constitucional que establece el art. 45 CE de “velar por la utilización de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente:

«Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente, en colaboración con agentes sociales, económicos y otras

Administraciones públicas implicadas como la Mancomunidad de los 150 pueblos de la Tierra de Soria, se tomen las medidas pertinentes para la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales y la declaración de la Laguna Negra y el entorno que la Administración considere pertinente como espacio natural protegido, con el fin de garantizar su mejor protección y su conservación como uno de los parajes emblemáticos de la provincia de Soria».

Mancomunidad de los 150 pueblos de la Tierra de Soria:

«Que por parte de la Mancomunidad de los 150 pueblos de la Tierra de Soria, junto con otras Administraciones públicas y los agentes económicos y sociales, se colabore con la Consejería de Medio Ambiente, para que ésta tome las medidas pertinentes para la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales y la declaración de la Laguna Negra y el entorno que la Administración considere pertinente como espacio natural protegido, con el fin de garantizar su mejor protección y su conservación como uno de los parajes emblemáticos de la provincia de Soria».

Todavía ninguna de las Administraciones públicas han contestado a esta resolución.

4. Laguna de Boada de Campos (Palencia)

En marzo de 2004, se inició una actuación de oficio, **(OF/26/04)**, para conocer el grado de protección y las actuaciones que está llevando a cabo la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Boada de Campos en la laguna de Boada, uno de los humedales más importantes del suroeste de la provincia de Palencia, junto con el de la Nava de Campos, situada en el municipio de Fuentes de Nava.

Así, según los informes del Ayuntamiento de Boada de Campos y la Consejería de Medio Ambiente, la Laguna de Boada de Campos fue recuperada de forma artificial –como las lagunas de La Nava- en el año 1998 por una entidad privada, la Fundación Global Nature, en colaboración con el Ayuntamiento de Boada de Campos, sin intervención de la Administración autonómica. Posteriormente, el término municipal de Boada junto con otros municipios del suroeste de la provincia palentina fue incluido en el futuro espacio natural de La Nava y Campos de Palencia conforme a lo recogido en la Orden de 17 de mayo de 2001 de la Consejería de Medio Ambiente por el que se declara iniciado el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de este espacio natural, sin que todavía este humedal haya sido incluido dentro del Catálogo de Zonas Húmedas, aunque está dentro de una ZEPA de acuerdo con el Convenio RAMSAR.

Para ello, según las informaciones facilitadas a esta Institución, se suscribió un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Boada de Campos para la ejecución de un proyecto de

restauración y recuperación de determinadas zonas del Humedal de la Laguna de Boada; en este convenio, el Ayuntamiento de Boada de Campos se comprometía a llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para poner a disposición de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente todos los terrenos precisos para la ejecución de las obras, libres de ocupantes y servidumbres, remitiendo el acuerdo de cesión con antelación suficiente, y comprometiéndose a destinar permanentemente los terrenos a los fines previstos en el mismo y a garantizar su disfrute público. Para ello, el Ministerio aporta 70.000 € y el Ayuntamiento 40.000 € para la realización de estas obras.

Sin embargo, en marzo de 2003, se recibe una carta en el Ayuntamiento de la Dirección General mencionada por la que se afirma que *“aunque el proyecto se ha definido con bastante precisión en sus detalles, no percibimos un clima adecuado entre todos los implicados en las responsabilidades y políticas de conservación de la naturaleza en general y humedales en particular en el territorio en cuestión... A esto se añaden informaciones que nos llegan sobre la presentación de reclamaciones en la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, por parte de particulares, a causa de daños consecuencia de la inundación de terrenos que se han llevado a cabo para mantener la lámina de agua de la laguna de Boada”*.

Por tanto, de estos hechos se deriva un incumplimiento que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente en lo suscrito en este

convenio, sin que exista, por tanto, ninguna responsabilidad de la Administración autonómica, ni de la municipal. Por ello, en este supuesto, al ser un presunto incumplimiento de un órgano de la Administración central y tratarse, en consecuencia, de una materia no sujeta a la supervisión directa de esta Institución, en virtud de lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de esta Institución, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, he resuelto remitir la queja al Defensor del Pueblo, para que sea él, en ejercicio de sus facultades supervisoras, quien adopte la decisión definitiva que estime más oportuna con respecto a las actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente en relación con este convenio.

En lo que respecta a la falta de inclusión de esta laguna en el catálogo de zonas húmedas, esta Procuraduría no puede compartir el criterio inicial de la Administración autonómica, puesto que entiende que se debe producir un trato similar al que recibe la laguna de La Nava que también ha sido recuperada de manera artificial por la Administración autonómica, y que se encuentra incluida dentro de las zonas húmedas catalogadas. Es cierto lo que afirma la Consejería de Medio Ambiente en el sentido de que la recuperación de este humedal se produjo en el año 1998 y la última modificación del catálogo de zonas húmedas se produjo en el Decreto 125/2001, de 19 de abril, por lo que no había pasado el tiempo suficiente para evaluar el desarrollo de la actuación llevada a cabo por la Fundación Global Nature junto con el Ayuntamiento de Boada de Campos.

Sin embargo, en la actualidad, hemos de decir que, a juicio de esta Procuraduría, debe intentarse incluir en un futuro dicho humedal dentro de las zonas húmedas catalogadas; así, se reconoce en la pregunta con respuesta oral 99 ante la Comisión de Medio Ambiente en el que interviene el Director General de Medio Natural, afirmando que: *“...sí consideramos que es una laguna que en los últimos años ha adquirido una cierta importancia, que decimos que tiene sentido que invierta el Ministerio –si ya tenía esa intención- y que, probablemente, pues en un futuro no muy lejano, cuando revisemos nuestras zonas húmedas de interés especial, revisemos ese catálogo, pues será una de las que habrá que ver con detalle, y que muy probablemente entre en esa tercera incorporación que ya hicimos en 2001”*. Esta Institución comparte este criterio que hace la Dirección General de Medio Natural en el sentido de que en la próxima revisión del catálogo de zonas húmedas se incorpore este humedal, pues como decía en esta comparecencia, *“... parece que tiene una abundancia de fauna interesante”*.

Asimismo, esta incorporación debe ir aparejada al intento de un tratamiento similar de este humedal con respecto al de la Laguna de La Nava, ya que ambas lagunas van a encontrarse incluidas dentro del futuro espacio natural “La Nava y Campos de Palencia”, tal como se recoge en el ámbito de aplicación de la Orden de 17 de mayo de 2001 de la Consejería de Medio Ambiente. Por tanto, esta Procuraduría entiende que deben tratarse de manera similar ambas situaciones al estar englobados en el

mismo espacio natural, aunque no idénticas, ya que en absoluto corresponde enjuiciar la importancia faunística de estos humedales a esta Institución, pudiendo, por supuesto, en el ámbito de sus potestades discrecionales establecer las diferencias que sean precisas para la mejor conservación de la fauna existente en ambos humedales.

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

«1. Que, en la futura revisión del Catálogo de Zonas Húmedas por parte de la Consejería de Medio Ambiente, se valore la inclusión de la laguna de Boada de Campos situada en la provincia de Palencia en el mismo.

2. Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se estudie dar a la Laguna de Boada de Campos un tratamiento similar al de la Laguna de La Nava, al estar ambas incluidas en el Espacio Natural La Nava y Campos de Palencia”, cuyo plan de iniciación fue aprobado por la Orden de 17 de mayo de 2001 de la Consejería de Medio Ambiente».

La Consejería de Medio Ambiente no contestó a esta resolución.

5. Desarrollo reglamentario de los Parques Naturales del Cañón del Río Lobos (Burgos y Soria) y de las Hoces del Río Duratón (Segovia)

Se iniciaron dos actuaciones de oficio, (**OF/35/04** y **OF/36/04**), relativas a la falta de desarrollo de dos parques naturales creados con anterioridad a la aprobación de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León: el Cañón del Río Lobos declarado parque natural por Decreto 115/1985, de 10 de octubre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, y las Hoces del Río Duratón que por Ley 5/1989, de 27 de junio, se declaró Parque Natural.

Tras solicitar información a la Consejería de Medio Ambiente, debemos partir de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León, se establecen dos instrumentos de planificación: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) establecidos en el art. 26 de la norma, y los Planes Rectores de Uso y de Gestión (PRUG) que desarrolla el art. 27. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aprueban por Decreto de la Junta de Castilla y León, de forma previa a la declaración del espacio natural protegido, con el contenido que marca el artículo mencionado, mientras que el Plan Rector de Uso y Gestión se fija de forma posterior a la declaración de dicho espacio natural.

En este caso, la Consejería de Medio Ambiente nos informa que considera más adecuado la redacción de un documento único que reúna las características de los dos instrumentos de planificación a desarrollar de

acuerdo con la legislación de espacios naturales, el PORN y el PRUG, que contendrá la zonificación, la normativa y los planes de acción, incluyéndose un anexo para el inventario de los recursos naturales. Esta Procuraduría se muestra conforme con esta interpretación que es la más conforme para los espacios naturales declarada antes de la aparición de la Ley 8/1991, siendo además la más conforme con el principio de simplificación de trámites que debe guiar la actuación normativa administrativa.

Sin embargo, hemos de constatar el enorme retraso en el desarrollo de la planificación de dicho espacio natural, habiendo transcurrido un plazo superior a quince años en ambos casos en el que se establecía la necesidad de elaborar un Plan Rector de Uso y Gestión, sin que se haya adoptado ninguna norma de planeamiento por parte de la Administración autonómica.

Es preciso la aparición de un nuevo instrumento de planificación y de zonificación en este espacio natural para dotar de una mayor seguridad jurídica para el desarrollo sostenible de dicha zona, y así disponer de una norma jurídica rectora que determine cuáles son las distintas zonas en que se divide y los usos que se permiten en cada una de las mismas, al igual que establezca las líneas prioritarias de fomento y ayudas en las actividades económicas a desarrollar en esta comarca.

En lo que respecta al resto de información facilitada por la Administración autonómica relativa a las actuaciones desarrolladas:

procedimientos sancionadores, subvenciones concedidas, personal adscrito al Parque Natural e inversiones derivadas del Programa de Parques Naturales, he de decir que estas actuaciones se consideran adecuadas con el entorno del Parque Natural y valoro positivamente el esfuerzo general que la Consejería de Medio Ambiente está haciendo en la gestión de los medios personales y materiales y en las inversiones que se están llevando a cabo en este espacio natural declarado en nuestra Comunidad Autónoma.

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

«Que se agilice la elaboración del documento único que reúna las características del Plan de Ordenación de Recursos Naturales y del Plan Rector de Uso y de Gestión de los Parques Naturales de las Hoces del Río Duratón y del Cañón del Río Lobos, para paliar el retraso en su desarrollo y así cumplir lo previsto en la normativa que declara ambos Parques Naturales».

No se ha contestado por parte de la Consejería de Medio Ambiente a esta resolución.

6. Supuesta apertura sin licencia de mezquita

Esta Procuraduría actuó de oficio respecto a la problemática relativa a la supuesta apertura de una mezquita en esa localidad.

Según las informaciones que obraban en nuestro poder, se había procedido al reparto de hojas de contenido presuntamente racista y

xenófobo. En concreto, parece ser, se solicitaba la firma de los vecinos de Las Navas para rechazar la instalación de una mezquita y en contra de que las agencias inmobiliarias del lugar alquilen viviendas a inmigrantes.

Según estas mismas informaciones, existían, también, presuntos problemas entre los alumnos inmigrantes y los alumnos de las Navas en el Colegio Público Vicente Aleixandre.

Por ello, además de realizar una visita personal el Procurador del Común al citado lugar, se dirigió escrito al Ayuntamiento con fecha 22 de noviembre.

Con fecha 30 de noviembre, y respecto a la primera cuestión, nos indica el Alcalde que *“la prudencia que me exige el cargo que represento me impide entrar a valorar y calificar el contenido del texto (que se adjunta) y la misma virtud aconsejé a los representantes del colectivo vecinal para resolver adecuadamente la inquietud generada”*.

También se informa a esa Procuraduría que los problemas que existen entre los alumnos de los colegios, hasta la fecha, son los mismos o muy similares a los surgidos durante los últimos años entre los chicos y que, en aras de la integración de la población inmigrante, la Corporación sufraga el aula de aprendizaje del castellano para este sector.

Concluye, finalmente, indicando que no obra, de momento, en las oficinas municipales expediente en trámite alguno en relación con la licencia ambiental y de apertura del local destinado a mezquita y que

cualquier información de relevancia será puesta en conocimiento de esta Procuraduría.

7. Locales de Peñas (Cuéllar)

También se procedió a la apertura de oficio de un expediente respecto a la problemática relativa al incendio, el día 9 de febrero, en la Iglesia de San Pedro de Cuéllar. Según las informaciones de que disponía esta Institución, el incendio se produjo en uno de los locales – utilizado por una peña juvenil- en los que está compartimentado el templo.

Precisamente con relación a esta cuestión, en su día se tramitó en esta Procuraduría escrito de queja registrado con el número de referencia **Q/02-1798/01**.

En el referido escrito se hacía alusión a las graves molestias procedentes de varios locales ubicados en la Iglesia de San Pedro y en la edificación anexa, sita en la C/ Hornos, 24, de esa ciudad, molestias derivadas de la utilización de los mismos por peñas de jóvenes de ese Municipio, hechos que fueron puestos en conocimiento de esa Corporación en reiteradas ocasiones.

Según manifestaciones de los comparecientes, las referidas actividades funcionaban sin las preceptivas licencias para su ejercicio, careciendo las instalaciones de medida correctora alguna, con los consiguientes perjuicios que esta situación conllevaba para los vecinos colindantes.

A mayor abundamiento, en el escrito de queja se hacía alusión a las deficientes condiciones de seguridad de los locales de referencia, aportando, a tal efecto, copia del Decreto de esa Alcaldía, de fecha 15 de noviembre de 2001, mediante el que se acordaba la suspensión cautelar de las actividades que se venían realizando en los mismos como consecuencia de los hechos expuestos; Decreto que se incumplía por parte de los interesados, con los consiguientes riesgos que esta situación conllevaba.

Mediante escrito del Ayuntamiento de Cuéllar de fecha 20 de diciembre de 2001 se puso en conocimiento de esta Institución que, por parte de la Alcaldía, se habían dictado las siguientes resoluciones:

- Decreto nº 408/2001, de 15 de noviembre, por el que se pone de manifiesto el expediente, se da audiencia al interesado, y se suspende cautelarmente la actividad.

- Decreto nº 429/2001, de 29 de noviembre, por el que se clausuran definitivamente las actividades que se vienen realizando en los locales.

- Escrito de fecha 11 de diciembre de 2001, por el que se apercibe al interesado del precintado de los locales en el caso de incumplimiento de lo ordenado en el decreto de clausura anterior.

- Decreto nº 443/2001, de 17 de diciembre, por el que se ordena el precintado de los locales.

Así mismo, nos informaban que, en cumplimiento de lo ordenado por la Alcaldía mediante Decreto 443/2001, de 17 de diciembre, el día 18

se había procedido por la Policía Local y Servicios de Obras del Ayuntamiento al precintado de los locales objeto del escrito de queja.

A la vista de la normativa citada en el primer párrafo de este escrito, se solicitó de la Corporación Municipal información sobre el suceso del pasado 9 de febrero así como sobre las actuaciones posteriores al 18 de diciembre de 2001 (fecha del precinto de los locales utilizados por las peñas de ese municipio).

En marzo de 2004 nos remitió la información solicitada el Ayuntamiento de Cuéllar y en la misma se ponía de manifiesto que “la Iglesia, en sí, no había sufrido ningún daño y, por fin, el local que albergaba a la peña de los muchachos ya está vacía y no volverá a ser alquilado para estos usos”.

8. Antenas de telefonía móvil

8.1. Regularización de las antenas de telefonía móvil sin licencia urbanística

En el año 2004, esta Procuraduría inició de oficio una actuación (OF/52/04) relacionada con el régimen jurídico aplicable a las instalaciones de infraestructuras de radiocomunicación existentes en la fecha de entrada en vigor del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, regulador, en la actualidad y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de este tipo de instalaciones.

Esta Procuraduría, tanto a instancia de parte como de oficio, venía llevando a cabo actuaciones relacionadas con el régimen jurídico de las infraestructuras de radiocomunicación, conocidas generalmente como antenas de telefonía móvil, y ello, tanto con anterioridad a la aprobación de la norma indicada (que había sido precedida de una resolución formulada por este Procurador del Común a la Consejería de Medio Ambiente, referida, entre otros aspectos, a la necesidad de establecer el marco jurídico que fue creado por la citada norma), como con posterioridad a su elaboración y aprobación.

Una de las problemáticas que, de forma más frecuente, habían planteado los ciudadanos ante esta Procuraduría en este ámbito en los dos últimos años, era la generada por las instalaciones de infraestructuras de radiocomunicación existentes en la fecha de entrada en vigor del Decreto citado (1 de diciembre de 2001) y por las actuaciones que los titulares de las mismas debían adoptar para proceder a su adaptación al nuevo marco jurídico establecido por aquél.

En este sentido, cabía señalar que el art. 6 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, establecía un mecanismo específico para la adaptación a las previsiones contenidas en el citado Decreto de las instalaciones de infraestructuras de radiocomunicación en construcción o funcionamiento el 1 de diciembre de 2001. La interpretación y aplicación de este precepto estaba siendo objeto de cierta confusión, a la vista de los problemas que los ciudadanos habían hecho llegar a esta Institución.

En concreto, uno de los aspectos que mayor controversia suscitaba era la lectura e interpretación del art. 6 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, que lleva por rúbrica “instalaciones existentes”, es la interpretación adecuada de la expresión “instalaciones que se encuentren en construcción o funcionamiento a la entrada en vigor de este Decreto”, contenida en su párrafo primero. En efecto, dicha expresión parecía referirse a una situación de hecho, cual es la existencia previa a la entrada en vigor de la norma de una infraestructura de radiocomunicación, sin considerar para ello que dicha existencia se hubiera visto amparada por la correspondiente licencia urbanística, a la que se encuentra sometida su instalación, de conformidad con lo previsto en el art. 97 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Es decir, cabía plantearse si el precepto en cuestión a la hora de definir las infraestructuras de radiocomunicación existentes a la fecha de entrada en vigor del Decreto, sometidas como hemos visto a un régimen especial de adaptación a la norma, contemplaba tanto aquéllas cuya instalación, finalizada o en ejecución, había sido llevada a cabo al amparo de la correspondiente licencia urbanística, como aquellas otras que habían sido instaladas ignorando la exigencia prevista por el Ordenamiento jurídico de obtener previamente la licencia municipal de naturaleza urbanística correspondiente.

Para responder a esta pregunta, procedía señalar que no parecía adecuado que las normas jurídicas, a la hora de configurar los mecanismos

de adaptación a su contenido de las situaciones de hecho anteriores a las mismas, traten de forma indiferente el respeto o el incumplimiento de aquéllas a las previsiones legales existentes en el momento de producirse. Aplicado al caso que nos ocupa, no parecía conveniente que la “legalización” de las infraestructuras de radiocomunicaciones existentes previamente a la entrada en vigor del Decreto reiterado, igualase las instaladas previa obtención de la preceptiva licencia urbanística, a aquellas otras cuya construcción era constitutiva de un ilícito urbanístico por haber sido llevada a cabo al margen de la necesaria obtención de licencia municipal de obras.

En otras palabras, parecía evidente que el mecanismo especial de regularización de las infraestructuras de radiocomunicación existentes a la entrada en vigor del Decreto se reservase a aquéllas que habían sido instaladas al amparo de la correspondiente licencia urbanística, quedando el resto excluidas de la aplicación de aquel mecanismo y, por tanto, estando sometida su “legalización” a la obtención de todas las autorizaciones a las que se refiere el art. 4 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre.

En definitiva, resultaba evidente que la expresión “en construcción o funcionamiento” utilizada por el reiterado art. 6 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, debía ser interpretada como referida a las instalaciones en construcción o funcionamiento que, previamente, hubiesen obtenido la correspondiente licencia urbanística.

Aunque esta Procuraduría conocía que la Consejería de Medio Ambiente compartía esta interpretación del precepto, la necesidad de garantizar el principio de seguridad jurídica, de un lado, y la conveniencia de proporcionar claridad al ejercicio de las funciones que en este ámbito deben ser llevadas a cabo por los Ayuntamientos, por otro, hacían conveniente incorporar esa interpretación al texto del artículo, añadiendo al mismo, tras la expresión “en construcción o funcionamiento a la entrada en vigor de este Decreto”, el inciso “disponiendo de la correspondiente licencia urbanística”.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular a la Administración autonómica una resolución en los siguientes términos:

«En aras de garantizar el principio de seguridad jurídica y de proporcionar claridad al régimen jurídico aplicable a las instalaciones de infraestructuras de radiocomunicación existentes a la entrada en vigor del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, adoptar las actuaciones oportunas en orden a modificar el art. 6 de la norma citada, añadiendo a la expresión “en construcción o funcionamiento a la entrada en vigor de este Decreto”, el inciso “disponiendo de la correspondiente licencia urbanística”».

La resolución formulada fue aceptada por la Administración autonómica, la cual asumió el compromiso de incorporar la modificación

sugerida en la próxima reforma del Decreto relativo a la instalación de las infraestructuras de radiocomunicación.

8.2. Regularización de las antenas de telefonía móvil con licencia urbanística

Con la finalidad de conocer el contenido y alcance de la actuación desarrollada por la Ponencia Técnica prevista en el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, en relación con las instalaciones de infraestructuras de radiocomunicación existentes el 1 de diciembre de 2001 (fecha de entrada en vigor del Decreto citado), de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 de la citada norma, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio (OF/53/04).

El citado precepto encomendaba a la Ponencia Técnica en cuestión el estudio del certificado, realizado por técnico competente, a través del cual las instalaciones existentes en aquella fecha debían acreditar, en un plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, el cumplimiento de los niveles de referencia en cuanto a exposiciones de radiaciones electromagnéticas no ionizantes, con la finalidad de proceder, en caso contrario, a la adopción de las medidas correctoras que procedieran.

Iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos en solicitud de información correspondiente a la problemática indicada a la Administración autonómica.

En atención a la petición de información solicitada por esta Procuraduría, se remitió por la Administración requerida un informe, de cuyo contenido se desprendían los siguientes hechos relevantes a los efectos de poder adoptar una postura en relación con la cuestión investigada:

Primero.- La primera sesión ordinaria de la Ponencia Técnica encargada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, del seguimiento de la aplicación de esta norma, había tenido lugar con fecha 2 de junio de 2004, es decir dos años y medio después de la entrada en vigor del Decreto reiterado. Esta reunión se había producido, incluso, con posterioridad a la solicitud de información realizada por esta Procuraduría, que tuvo lugar con fecha 12 de mayo de 2004.

Segunda.- En la citada reunión se había procedido a la revisión de los certificados de cumplimiento de niveles de referencia de instalaciones existentes que habían sido recibidos hasta aquella fecha en la Dirección General de Telecomunicaciones de la Consejería de Fomento. Como resultado del citado examen, la Ponencia Técnica había concluido que, de los 2.630 certificados presentados, únicamente en 11 de ellos no se certificaba el cumplimiento de los niveles de referencia previstos en el Anexo I de la norma.

Tercero.- La Ponencia Técnica había procedido a recabar información sobre las 11 instalaciones en cuestión, habiéndose emplazado

al operador titular de las mismas a presentar los correspondientes certificados. En la fecha de remisión de la información se estaba procediendo a la recopilación y ordenación de toda la documentación recabada, así como a la preparación del envío de los certificados a las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental correspondientes, con el fin de dar cumplimiento a lo acordado por la Ponencia Técnica en su única sesión ordinaria.

A la vista de los hechos expuestos, esta Procuraduría consideró que la actuación que había sido llevada a cabo hasta la fecha por la Ponencia Técnica prevista en el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, era merecedora de crítica en diversos sentidos.

Así, en primer lugar, procedía señalar que, siendo una de las funciones principales encomendadas a la Ponencia Técnica citada, su intervención en la regularización de las instalaciones de radiocomunicación en construcción o funcionamiento a la entrada en vigor del Decreto indicado, sorprendía que la primera sesión ordinaria de aquella hubiera tenido lugar más de dos años y medio después de la entrada en vigor de la norma.

En este sentido, procedía recordar que el art. 6 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, establecía un mecanismo específico para la adaptación a las previsiones contenidas en el citado Decreto de las instalaciones de infraestructuras de radiocomunicación en construcción o funcionamiento el 1 de diciembre de 2001. Para ello se concedía un plazo

de cuatro meses para acreditar el cumplimiento de los niveles de referencia previstos en el Anexo I de la norma. Pues bien, transcurrido esos cuatro meses, todavía había empleado más de dos años la Ponencia Técnica para examinar tales certificados, por no haberse reunido con anterioridad.

En otras palabras, el amplio retraso en la celebración de la primera sesión ordinaria de la Ponencia Técnica, había motivado que, durante el período de tiempo antes indicado, no se hubiera conocido si las instalaciones de radiocomunicación existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, cumplían o no los niveles de referencia que han sido considerados por el ordenamiento jurídico como adecuados para la efectiva protección de los ciudadanos frente a este tipo de instalaciones.

Resultaba evidente, por tanto, que el examen de los citados certificados debió haber tenido lugar bastante antes, con la finalidad de garantizar, de un lado, que aquellas instalaciones de radiocomunicación existentes a la entrada en vigor de la norma cumplían con lo previsto en la misma, así como que no se mantuviera en la Región ninguna instalación cuyo funcionamiento implicara una superación del nivel de exposición de radiaciones electromagnéticas no ionizantes que es considerado como inocuo para la salud de todos.

Una segunda crítica a la actuación de la Ponencia Técnica, se refería a su intervención en relación con las 11 instalaciones que no habían certificado aún el cumplimiento de los niveles de referencia indicados.

En este sentido, el apartado segundo del art. 6 precitado establecía claramente que aquellas instalaciones que no cumplieran los niveles de referencia, debían adoptar las medidas correctoras pertinentes en el plazo de un mes contado a partir de la fecha en la que tenga entrada el certificado de la Administración. Asimismo, también se prevé que en el supuesto de que no sea posible su cumplimiento, las instalaciones deben reubicarse y, si ello no fuera posible, se debe proceder al cese de la actividad y al desmantelamiento de las instalaciones.

Considerando el tiempo que había transcurrido desde que había finalizado el plazo de cuatro meses del que disponían los operadores para presentar ante la Administración los correspondientes certificados, se debía requerir de forma inmediata al operador titular de las 11 instalaciones citadas, que procediera a su reubicación, y de no ser ésta posible, al cese de la actividad y al desmantelamiento de las instalaciones, de acuerdo con el reiterado art. 6 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre.

Por el contrario, de la información proporcionada a esta Institución no se desprendía que aquélla hubiera sido la actuación acordada por la Ponencia Técnica. En este sentido, en el informe citado se refería a la petición de información de las instalaciones cuyo funcionamiento continuaba siendo irregular y del emplazamiento al operador para que procediera a la presentación de nuevos certificados.

No parecía adecuado que al retraso en la celebración de la primera sesión ordinaria de la Ponencia Técnica se uniera ahora una nueva demora

temporal en la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cese del funcionamiento de toda instalación de radiocomunicación en Castilla y León que no respetase lo previsto en el ordenamiento Jurídico.

Para evitar este funcionamiento, si fuera preciso se debía acudir a la aplicación por las Administraciones públicas competentes del régimen sancionador previsto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, a la cual debe entenderse ahora hecha la referencia a la anterior Ley de Actividades Clasificadas, contemplada en el apartado 4 del art. 6 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre.

A la vista de la información obtenida y en atención a los argumentos expuestos se procedió a formular a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

“Primero.- Con la finalidad de cumplir su función de seguimiento en la aplicación del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, incrementar el número de reuniones de la Ponencia Técnica prevista en el art. 10 de la citada norma.

Segundo.- En relación con las 11 Instalaciones de Radiocomunicación existentes a la entrada en vigor del Decreto que no han acreditado el cumplimiento de los niveles de referencia previstos en su Anexo I, requerir a Telefónica Móviles de España, como operador titular de las mismas, que, de forma inmediata,

proceda a la reubicación de aquéllas y, si ello no fuera posible, al cese de su actividad y a su desmantelamiento.

Tercero.- En el supuesto en el que no se produzca lo requerido de conformidad con el punto anterior, garantizar la aplicación a tales instalaciones del régimen sancionador previsto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, instando a la Entidad Local correspondiente la incoación de un procedimiento sancionador y, en su caso, actuando las competencias sancionadoras de la Comunidad Autónoma, en el supuesto de inactividad de la Entidad Local, de conformidad con lo dispuesto en el art. 82 de la citada Ley”.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe aún no había sido recibida en esta Institución la contestación a la resolución formulada.

AGRICULTURA Y GANADERÍA

1. Tramitación y resolución de ayudas agrícolas

En los informes correspondientes a los años 2002 y 2003 ya se hizo referencia a una actuación de oficio (**OF/117/02**) llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la tramitación, resolución y gestión, por los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de las subvenciones integrantes de las líneas de ayudas aplicadas a las inversiones en las

explotaciones agrarias mediante planes de mejora y a la primera instalación de agricultores jóvenes.

En concreto, en el año 2003 y en el curso de la citada actuación de oficio, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en la cual se instaba a la Consejería de Agricultura y Ganadería la adopción de las actuaciones oportunas para proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la efectiva resolución de las solicitudes de ayuda económica para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias correspondientes a la campaña 2002, que se encontraban aún pendientes.

Pues bien, en el año 2004 la Administración autonómica puso en conocimiento de esta Institución la aceptación a la resolución formulada y el compromiso de poner en funcionamiento las medidas adecuadas para evitar retrasos como el que había dado lugar a la actuación de oficio.

2. Circulación de perros por vías y espacios públicos

La proliferación de perros sueltos en diversas localidades de la Comunidad Autónoma y las molestias causadas por éstos a los transeúntes e, incluso, a otros animales, es una problemática que ha llevado a varios ciudadanos a plantear sus quejas ante esta Institución en el año 2004. Por ello, si bien esta Procuraduría ya había tenido la oportunidad de formular una resolución, en su día, a la Consejería de Agricultura y Ganadería, a las nueve Diputaciones Provinciales y a todos los Ayuntamientos de la

Comunidad Autónoma en relación con la tenencia de animales potencialmente peligrosos, y en particular de animales pertenecientes a razas caninas potencialmente agresivas, se consideró conveniente intervenir nuevamente de oficio **(OF/11/04)** respecto a la necesaria prevención y represión de la conducta consistente en la circulación de todo tipo de perros sueltos en las localidades de la Región, fuera de las áreas específicamente dirigidas al esparcimiento de aquéllos.

Sin duda, la Administración autonómica no era ajena a la problemática indicada. No en vano, con la finalidad de evitar posibles ataques y situaciones de peligro, el art. 13 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, estableció la obligación de los propietarios o poseedores de perros de conducir éstos por las vías y espacios públicos con cadena, correa o cordón resistente.

Sin embargo el hecho de que la obligación indicada se encuentre contemplada en el Reglamento y no en la Ley de Protección de Animales de Compañía tiene como consecuencia la imposibilidad de sancionar la inobservancia de dicha obligación, en estricta aplicación de los principios de legalidad y tipicidad que presiden el ámbito sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25.1 CE y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En efecto, el propio Tribunal Constitucional en diversas sentencias (valga por todas la Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre), ha puesto de

manifiesto que “el mandato del art. 25.1 CE determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica”. Lo que prohíbe la Constitución, decía aquella Sentencia, “es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley”.

Pues bien, sería contravenir esta prohibición constitucional sancionar en Castilla y León la circulación de perros por vías públicas sin cumplir las condiciones previstas en el art. 13 del Reglamento de la Ley de Protección de Animales de Compañía antes citada, ante la ausencia de previsión legal alguna al respecto.

En este sentido, la necesidad de garantizar el cumplimiento de la obligación indicada a través de un correcto ejercicio de la potestad sancionadora por los órganos administrativos competentes de la Comunidad Autónoma, exigía introducir la citada obligación en la Ley, amparando así la imposición de sanciones en el supuesto de incumplimiento al sujeto responsable del mismo. Bastaría para ello, introducir un primer párrafo en el art. 13 de la Ley, actualmente dedicado exclusivamente a la circulación de animales considerados peligrosos, en el cual se estableciera la obligación de los propietarios o poseedores de perros de conducir los mismos por las vías y espacios públicos sujetos en los

términos establecidos reglamentariamente. Tales términos son los contemplados en el citado art. 13 del Decreto 134/1999, de 24 de junio.

La citada previsión, al dotar de rango legal a la obligación que nos ocupa, tipificaría legalmente como infracción administrativa su incumplimiento, puesto que en el supuesto de que el perro no integrara la categoría de potencialmente peligroso, la conducta consistente en conducir aquél por un espacio o vía pública sin la sujeción correspondiente sería subsumible en la tipificación general prevista en la letra f) del art. 28 de la Ley que contempla como infracción administrativa “cualquier otra actuación que vulnere lo dispuesto en esta Ley y que no esté tipificada como infracción grave o muy grave”. Sin perjuicio de lo anterior, podría contemplarse también como conducta expresamente tipificada como infracción administrativa leve la del “incumplimiento de las condiciones de circulación de los animales de compañía previstas en la Ley y en sus normas de desarrollo”.

Otras Comunidades Autónomas ya han procedido a contemplar en normas de rango legal la obligación de circulación de los perros por las vías públicas sujetos por sus propietarios o poseedores y, en consecuencia, a tipificar como infracción administrativa leve el incumplimiento de dicha obligación.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que, en aras de dotar a la Administración Autonómica de la cobertura legal suficiente para reprimir la existencia de perros sueltos en las vías públicas de las

localidades de la Región y evitar así situaciones de riesgo de ataque o peligro, sería conveniente modificar la Ley de Protección de Animales de Compañía en el sentido de incluir en su texto la obligación que ya se encuentra contemplada en el art. 13 de su Reglamento de desarrollo.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León una modificación de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, incluyendo en su articulado la obligación de los propietarios o poseedores de los perros de conducir los mismos por las vías y espacios públicos sujetos con cadena, correa o cordón resistente y, en su caso, tipificar expresamente como infracción administrativa leve el incumplimiento de la citada obligación.”.

La resolución indicada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, si bien hasta la fecha no se ha procedido a la modificación normativa recomendada.

CEMENTERIO

Esta Institución tuvo conocimiento del hecho que parte del muro de cerramiento del cementerio de la localidad de Valdenebro de los Valles (Valladolid) se encontraba parcialmente derruido, lo que permitía el acceso

indiscriminado de personas o animales al recinto sagrado con los consiguientes perjuicios que de ello pudieran derivarse.

Ante esta situación y dado el comportamiento silente que el Ayuntamiento mantuvo frente a los requerimientos del Procurador del Común, esta Institución se dirigió al Arzobispado de Valladolid y a la Diputación Provincial de Valladolid interesando información sobre el tema.

En este sentido, el Arzobispado de Valladolid nos hizo saber que el cementerio en cuestión fue objeto de donación a favor del Ayuntamiento en el año 1.989, pasando a ser propiedad y responsabilidad de la Administración local.

A su vez, la Diputación Provincial de Valladolid, mediante informe de fecha 22.12.2004 nos hacía saber, entre otros extremos, lo siguiente:

“Accesibilidad al recinto. En la visita de inspección efectuada en la mañana del jueves 16 del presente mes de diciembre no se aprecia en el entorno del cementerio ni en el interior del mismo la presencia de trabajadores de la construcción, así como tampoco se aprecia la existencia de maquinaria, ni de acopio de materiales, por lo que parece a simple vista que no existe ninguna fase de obra en ejecución. Sí que se aprecian unidades de obra no concluidas así como la existencia de dos módulos metálicos con pie de hormigón típicos de los vallados de obra.

En resumen, el acceso de personas al recinto del cementerio se puede efectuar fácil y libremente por dos zonas, y con cierta dificultad (escalando) por una tercera:

1º El hueco practicado en el muro para el acceso de vehículos y maquinaria al interior del recinto está cerrado provisionalmente con una valla de obra. Estas vallas son fácilmente manipulables y desmontables por cualquier persona, y en el presente caso, el vallado no cubre la totalidad del hueco existiendo una zona abierta en el extremo de la derecha, visto desde el exterior del recinto, por el que pueden acceder personas.

2º El cierre de seguridad de la puerta de acceso (cerradura o cadena con candado) no está en uso.

3º En el otro extremo del muro renovado no se conecta con el muro antiguo, posiblemente porque se tenga previsto continuar la obra, pero en este supuesto se debería instalar una valla de obra o cerramiento provisional apropiado y con la solidez adecuada al tiempo que puede transcurrir entre la ejecución de las diversas fases del proyecto”.

Según la Ley 1/1998 de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20.1.e), los Municipios de Castilla y León ejercerán competencias en materia de cementerios y servicios funerarios, competencia que es nuevamente reconocida y atribuida en el art. 57.1.e) de

la Ley 1 /1993, de Ordenación del Sistema Sanitario, art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local y Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (Decreto 20 de julio de 1974), en su art. 60.a), que especifica que corresponderá a los Ayuntamientos el cuidado, limpieza y acondicionamiento del cementerio.

Cuidado y mantenimiento que resultaba obvio que no se estaba llevando a cabo con la diligencia debida.

Por todo ello se procedió a formular la siguiente resolución.

“Que por parte de esa Administración se proceda de manera inmediata a reforzar el sistema de cierre actual del cementerio local, mediante la colocación de vallas adecuadas que cierren los huecos existentes, instalación de una nueva cerradura en la puerta principal, y demás medidas complementarias que se estimen oportunas adoptar al objeto de evitar el acceso libre y no controlado de personas en el mismo y así prevenir la causación de daños dentro del recinto sagrado, en tanto en cuanto no se concluyan definitivamente las obras de acondicionamiento del vallado de dicho cementerio”.

Nos encontramos a la espera de una respuesta de la Administración local a la fecha del cierre del presente informe.

DIRECCIÓN FACULTATIVA Y CERTIFICACIÓN FINAL DE OBRA

La actuación de oficio, **OF/32/04**, fue consecuencia de la problemática que, con carácter general, afecta a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, consistente en la inexistencia de dirección facultativa, -en concreto, aparejador o arquitecto técnico-, y de certificación final de obra suscrita por arquitecto y arquitecto técnico o aparejador, en muchas de las obras realizadas en este ámbito territorial.

La primera cuestión objeto de análisis consistió en determinar cuáles eran las atribuciones profesionales que corresponden a los arquitectos técnicos, no sin antes hacer una breve mención a una cuestión de índole terminológica. En concreto, la promulgación de la Ley 2/1964, de 29 de abril, de Reordenación de las Enseñanzas Técnicas viene a destacar, entre otros objetivos, el cambio de las denominaciones formales de los técnicos de grado medio. A este respecto, los aparejadores se convierten en arquitectos técnicos.

El art. 2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre Regulación de las Atribuciones de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, modificada por la Ley 33/1992, de 9 de diciembre, dispone que: “Corresponde a los arquitectos técnicos todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a su especialidad de

ejecución de obras; con sujeción a las prescripciones de la legislación del sector de la edificación”.

No obstante, en cumplimiento de la Disposición Final Primera de la Ley 12/1986, de 1 de abril, y tras fracasados intentos por legislar el sector de la edificación, ve la luz finalmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, (en adelante LOE), -modificada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ambas, Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social-, en la que se regulan las intervenciones profesionales de los técnicos facultativos conforme a lo ya dispuesto en el art. 2.2 de la Ley 12/1986.

El ámbito de aplicación de la LOE (art. 2) es la edificación de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

“A) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

B) Aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de telecomunicaciones, del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, forestal, industrial, naval, ingeniería de saneamiento e higiene, accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

C) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén especificados en los grupos anteriores”.

Para delimitar las facultades de proyección entre los distintos técnicos titulados que intervienen en el proceso de edificación, hay que poner en conexión este art. 2 con lo dispuesto en el art. 10, relativo al proyectista, que deberá estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda. En este sentido, si el proyecto a realizar tiene por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a), la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, de forma exclusiva y excluyente. Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b), la titulación habilitante será, con carácter general, la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto; excluyendo el legislador la titulación de arquitecto técnico, pero habilitando su actuación en el grupo c), verdadero grupo residual.

Sin embargo, el legislador, salvo algunos aspectos, parece que deja las cosas como están –excepción hecha, claro está, del grupo a) que habilita en exclusiva al arquitecto.

Estos criterios asignados se aplicarán igualmente para las obras que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio (art. 2.2 b.)

Asimismo, estos criterios alcanzan a las obras que tengan el carácter de intervención total o a las edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico (art. 2.2.c)

Por lo que se refiere a las facultades de dirección, los criterios habilitantes que establece la LOE, en su art. 12.3 relativos al director de obra, son idénticos a los que se emplean para el proyectista (art.10), en relación con los respectivos grupos. La regla general es que el técnico habilitado para elaborar proyectos lo está igualmente para dirigirlos, bien por él mismo redactado o por terceros. En sentido contrario, el técnico titulado que asume la facultad de dirección de obra lo está asimismo para proyectarlo, porque éste debe estar capacitado para una eventual modificación del proyecto, propio o ajeno (art. 12.3 d).

En torno a las facultades de ejecución, atribución arquetípica del arquitecto técnico, el art. 13 de la LOE define al director de la ejecución de la obra como el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

El citado precepto, en su apartado 2.a), dispone que el director de la ejecución de la obra tiene la obligación de “estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. Cuando las obras a realizar

tengan por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del art. 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto técnico. Será ésta, asimismo, la titulación habilitante para las obras del grupo b) que fueran dirigidas por arquitectos.

En los demás casos la dirección de la ejecución de la obra puede ser desempeñada, indistintamente, por profesionales con la titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico.”

Del concepto legal se deduce que las funciones a realizar por el director de la ejecución de la obra se concretan en las siguientes:

1ª. Estudio y análisis del proyecto.

2ª. Ordenar y dirigir la ejecución material de la obra.

3ª. Vigilar que la obra se realice con sujeción al proyecto y a la *lex artis* de la construcción.

4ª. Inspeccionar con la debida asiduidad los materiales, proporciones y mezclas.

5ª. Observar las órdenes e instrucciones del director de obra en relación con la interpretación del proyecto y sus eventuales modificaciones.

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo dispone que el arquitecto técnico “asume función de colaborador especializado de la construcción y las actividades de inspeccionar, controlar y ordenar la correcta ejecución de la obra le vienen impuestas por ley, siendo el profesional que debe mantener más contactos directos, asiduos e

inmediatos con el proceso constructivo, conservando la necesaria autonomía profesional operativa”. (SSTS de 15 de octubre de 1991, SSTS de 2 de diciembre de 1994 entre otras).

A las entidades locales se les plantea, con frecuencia, el problema de decidir sobre si el técnico autor de un proyecto que se adjunta a una solicitud de licencia urbanística es el competente para que la tramite la entidad que debe otorgarla. Procede no olvidar que, según la STS de 10.01.90, el Ayuntamiento debe examinar la capacidad profesional del técnico autor del proyecto sin que sea suficiente, a estos efectos, que el proyecto aparezca visado por el Colegio Profesional, ya que en el caso de no ser competente para redactar el proyecto un determinado profesional no resulta tampoco idóneo su Colegio para extender el visado. Esta STS confirma la de 27.12.89, que mantenía también el criterio de que al Ayuntamiento compete discernir sobre la suficiente titulación del autor del proyecto respecto de la obra a realizar.

De la documentación obrante en esta Institución se pone de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada a cabo por distintos municipios, en relación con las diversas obras realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. En concreto, dichas obras consistentes principalmente en construcciones de viviendas unifamiliares, adecuación y ampliación de viviendas, reformas de techumbres..., cuentan con las preceptivas licencias municipales, sin que

conste la intervención del aparejador o arquitecto técnico en la ejecución de las mismas.

Por último, y por lo que respecta a la inexistencia de certificación final de obra suscrita por arquitecto y arquitecto técnico o aparejador, hemos de señalar que el propio art. 13.2. de la LOE, al enumerar las obligaciones del director de la ejecución de la obra, recoge expresamente en su apartado e) la de “suscribir el certificado final de obra”. Cuestión ésta que ya dispone el propio art. 6, al definir la recepción de la obra. En concreto, art. 6.2 in fine: “asimismo, se adjuntará el certificado final de obra suscrito por el director de obra y el director de la ejecución de la obra”.

En consecuencia, el certificado final de obra es un documento que deben elaborar y conformar los técnicos de la dirección facultativa, según se prevé en los arts. 12.3.e) y 13.2.e) de la LOE. Documento concebido con carácter unitario para ser expedido conjuntamente por el director de obra y el director de la ejecución de la obra, a fin de dejar acreditado que la edificación se efectuó conforme al proyecto aceptado por el promotor, el que sirvió de base para obtener la preceptiva licencia de obras.

Este certificado final, con el visado de los colegios profesionales de los técnicos firmantes, debe de incorporarse al acta de recepción.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular la siguiente resolución a los 2248 municipios que integran el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

«Que se compruebe el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en orden a garantizar la intervención de los arquitectos técnicos en las obras que se ejecuten y la suscripción del certificado final de obra tanto por el arquitecto como por el arquitecto técnico».

En la fecha de elaboración del presente informe, esta institución ha recibido contestación a la resolución citada por parte de los siguientes ayuntamientos:

PROVINCIA	Nº MUNICIPIOS	CONTESTAN	PORCENTAJE
AVILA	249	34	13,7
BURGOS	371	24	6,5
LEÓN	211	35	16,6
PALENCIA	195	12	6,2
SALAMANCA	362	25	6,9
SEGOVIA	209	24	11,5
SORIA	183	29	15,8
VALLADOLID	225	37	16,4
ZAMORA	248	29	11,7

En consecuencia, a la luz de los datos estadísticos se desprende que de 2248 municipios, sólo han dado contestación a la resolución citada 249, lo que representa un 11%, de los cuales 171 la aceptan, esto es, un 68% y el resto, el 32%, manifiesta la dificultad que entraña en los pequeños municipios garantizar el cumplimiento de la normativa urbanística. En

concreto, entre las respuestas remitidas al respecto cabe destacar las siguientes: 1) que en este tipo de municipios lo que predominan son las obras de pequeña entidad, estando exentas de la necesidad de presentar un proyecto de ejecución de conformidad con la Ley 38/1999; 2) que la aplicación de todo este conjunto de medidas en los pequeños municipios es a veces difícil y complicada por la escasez de medios económicos y materiales para estos efectos; 3) otros ayuntamientos indican que los proyectos para la concesión de licencia, se remiten a la Diputación Provincial, para su informe por la Oficina Técnica, siguiendo las pautas de los citados informes.

Cuestiones éstas que, con carácter general, no son sino consecuencia de la singularidad que desde el punto de vista territorial muestra la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante, cabe destacar, y así lo han manifestado, que la intención de esos ayuntamientos es garantizar el cumplimiento de las disposiciones urbanísticas y del sector de la edificación.

PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN DE EMPRESA PRIVADA A TRAVÉS DEL EREN (ENTE REGIONAL DE LA ENERGÍA)

El Eren como ente público de derecho privado asume los fines de: canalizar, promover y coordinar los esfuerzos en el área de la energía, así como fomentar el ahorro y diversificar las fuentes de energía, con el

empleo de energías renovables, asumiendo un papel dinamizador para la Región Castellano-Leonesa.

Sin embargo, esta Institución tuvo conocimiento de que se venían ofertando los servicios de una empresa privada de forma directa por parte del Eren, en concreto, de la empresa Centegraf, S.L., lo que motivó el inicio de la actuación de oficio **OF/43/03** para proceder al estudio y esclarecimiento sobre la procedencia de la actuación del referido Ente Público dependiente de la Consejería de Economía y Empleo.

Iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, y en atención a la petición de información se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar, en sus conclusiones, que la actuación del Eren se había limitado a “promover” la participación de los centros de consumo eléctrico de Castilla y León en una prueba piloto, gratuita hasta el 30 de noviembre de 2003, enmarcada en el proyecto Centrel, cofinanciado por la Ade, asumiendo la empresa Centegraf el compromiso de informar al Eren acerca de los resultados globales de la prueba piloto.

En vista de lo expuesto, manifestar que esta Institución se hace sensible en la necesidad de trabajar para la consecución de un mayor ahorro energético y lograr así una optimización y mejor eficiencia en materia energética. Por ello, resulta positivo que desde organismos públicos, como el Eren, desarrollen programas al respecto.

Sin embargo, extrañó a esta Procuraduría el hecho de que se publicitase a nivel general una empresa particular a través de un organismo público de derecho privado.

Según la Ley 7/1996, de 3 de diciembre, corresponde al Eren, el impulso y la realización de las iniciativas y de los programas de actividades para la investigación, el estudio y el apoyo de las actuaciones tecnológicas energéticas, con la inclusión de las renovables, como el fomento del uso racional de la energía integrando la protección del medio ambiente y la óptima gestión de los recursos energéticos en los distintos sectores económicos de Castilla y León, también el fomentar, con la participación de otras entidades públicas y privadas el ya citado mejoramiento del aprovechamiento de los recursos energéticos.

Queremos decir con ello que, dentro de las muchas e importantes funciones que corresponden al Eren no aparecía contemplado el de publicitar/anunciar -términos que no debemos confundir con promover- empresas en particular, ofreciendo su producto a nivel general remitiendo impresos de suscripción para la prestación de sus servicios (aunque durante un tiempo resultasen gratuitos como parte de un programa piloto), con cargo a la dotación económica procedente de los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León.

Consideramos por ello que aunque se trate de un organismo cuyas relaciones externas se rigen por las normas de derecho privado, no debe extralimitarse de sus funciones y termine siendo un medio empleado por

aquellas empresas que vengan con el apoyo de Ade para ser dadas a conocer entre posibles clientes, como ocurrió con esta Institución, a la cual se le remitieron, desde el Eren, impresos de suscripción a dicho programa.

Cosa distinta sería que la propia empresa Centegraf S.L, hubiera ofrecido sus servicios a esta Procuraduría de forma directa informando del respaldo que a su plan hubiese dado la Junta de Castilla y León, ya que además estaba subvencionada.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la presente resolución a la Consejería de Economía y Empleo:

“... dentro de las muchas e importantes funciones que corresponden al Eren no aparece contemplado el de publicitar/anunciar – términos que no debemos confundir con promover- empresas en particular, ofreciendo su producto a nivel general remitiendo impresos de suscripción para la prestación de sus servicios (aunque durante un tiempo resulten gratuitos como parte de un programa piloto), con cargo a la dotación económica procedente de los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León.

Consideramos por ello que aunque se trate de un organismo cuyas relaciones externas se rigen por las normas de derecho privado, no debe extralimitarse de sus funciones y termine siendo un medio empleado por aquellas empresas que vengan con el apoyo de ADE para ser dadas a conocer entre posibles clientes, como ha ocurrido con esta Institución.

Cosa distinta sería que la propia empresa Centegraf, SL. hubiera ofrecido sus servicios a esta Procuraduría de forma directa informando del respaldo que a su plan ha dado la Junta de Castilla y León”.

La Consejería de Economía y Empleo manifestó su disconformidad al considerar que la función desarrollada por el Eren, en este caso, fue la de promoción y no de publicidad como entendía esta Institución.

PENA DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Esta cuestión ha sido analizada por esta Procuraduría en la actuación de oficio registrada con el número de referencia **OF/36/03**.

Dicha actuación se inició con la finalidad de comprobar el número de convenio suscritos entre la Administración Penitenciaria y las Corporaciones Locales de Castilla y León y entre la primera y la Administración Autonómica, para facilitar el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, recogida en el art. 49 del vigente Código Penal.

En efecto, tras la entrada en vigor de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que introdujo en nuestro sistema punitivo, además de la pena de arresto de fin de semana (actualmente suprimida, tras la entrada en vigor de la LO 15/2003, de 25 de noviembre), la de trabajos

en beneficio de la Comunidad, se aprobó el RD 690/1996, de 26 de abril, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de dichas penas.

El art. 2 del citado Real Decreto establece que el trabajo en beneficio de la comunidad será facilitado por la Administración Penitenciaria.

Ahora bien, con esta finalidad, ese mismo artículo contempla la posibilidad de que dicha Administración pueda establecer los oportunos convenios con otras Administraciones públicas o entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad pública o social, supuesto en el que éstas podrán asumir funciones de gestión de los trabajos, asesoramiento, seguimiento y asistencia a los penados, sin perjuicio de la supervisión de la Administración Penitenciaria.

Por ello, esta institución solicitó información al respecto a la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, a los Ayuntamientos cabeza de partido judicial y, finalmente, a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

Tras recibir dicha información, se constató que, salvo error, no todas las corporaciones locales de esta comunidad habían suscrito convenios con la Administración penitenciaria y tampoco lo había hecho la Junta de Castilla y León.

En vista de lo anterior, se dirigió un escrito a la citada Federación Regional de Municipios y Provincias en el que, en síntesis, se indicaba lo siguiente:

Para esta Institución resultaba evidente que las distintas corporaciones están en las mejores condiciones para ofertar el trabajo o tipos de trabajos cuyo desarrollo permite cumplir con dicha pena, por la proximidad al lugar de residencia del penado del puesto de trabajo concreto, facilitando de este modo la compatibilización de dicho cumplimiento con el normal desarrollo de las actividades cotidianas del penado, -tal y como establece el RD 690/1996, en su Exposición de Motivos o preámbulo-, favoreciendo, además, su reinserción social en su municipio.

Además, debía tenerse en cuenta que el art. 25.2. K) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece como competencias que ha de ejercer, en todo caso, el municipio, la de prestación de los servicios sociales y promoción y reinserción social.

Por ello, la Federación consideraba (criterio compartido por esta Institución) que dado el carácter leve y menos grave de los delitos para los que se prevé la posible aplicación de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, *“la imposición de esta pena se puede enmarcar dentro de las medidas de promoción y reinserción social, y la oferta de puestos de trabajo por parte de los municipios es uno de tantos servicios sociales que estos pueden ofrecer al ciudadano”*.

De hecho, el RD 690/1996, prevé la celebración de convenios, lo que también contempla el art. 49 del Código Penal, al establecer que el trabajo en beneficio de la comunidad será facilitado por la Administración, la cual podrá establecer los convenios oportunos a tal fin.

Además, esa fórmula de colaboración se contempla en el art. 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, remitiendo, en principio, a la legislación básica en materia de Régimen Local, aunque se prevé la aplicación supletoria de la normativa contenida en dicha norma.

En concreto, en la Legislación local, el art. 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De igual forma, el art. 70 del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, establece que, mediante el correspondiente acuerdo, las entidades locales podrán también asumir, o, en su caso, colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado,

incluidos los de la Seguridad Social, a través de cualquiera de las formas de gestión previstas por las leyes y, en todo caso, mediante consorcio o convenio; aclarando el artículo siguiente (art. 71) que sin perjuicio de los supuestos de financiación concurrentes previstos por ley, las Corporaciones locales no costearán servicios del Estado o de las Comunidades Autónomas, salvo las fórmulas de colaboración voluntaria a la prestación de los mismos.

Al parecer, según la información facilitada por la Federación Regional de Municipios y Provincias durante el periodo de vigencia del Convenio aludido 2004-2005, y tras la consolidación en los periodos anteriores, de una red de ayuntamientos en el ámbito nacional, que cubre la práctica totalidad de la demanda de puestos de trabajo para cumplir penas de trabajos en beneficio de la comunidad, el objetivo de esa Federación era facilitar y desarrollar la integración y reinserción social de los penados en sus Municipios, a través del cumplimiento de dicha pena.

Además, como la propia Federación indicaba, tras las últimas reformas operadas en nuestro sistema penal, la pena de trabajos en beneficio de la comunidad se ha visto potenciada, de forma que en este momento se prevé, incluso, como pena principal para determinados delitos, *“cubriendo las lagunas dejadas por la desaparecida pena de arresto de fin de semana”*.

En atención a lo anterior, esta Procuraduría, en la convicción de que la adhesión de los distintos ayuntamientos de esta Comunidad al Convenio

de colaboración citado, había de facilitar el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, permitiendo compatibilizar su ejecución con la realización de las actividades cotidianas del penado, consideró oportuno, como se ha dicho, dirigirse a la Federación con la finalidad de que por la misma se intensificasen las actividades que fomentasen la adhesión de las entidades locales de esta Comunidad que aún no lo hayan hecho al Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio del Interior y esa Federación, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la Comunidad, y favorecer así la reinserción social del penado.

Por otro lado, como se ha dicho, la Junta de Castilla y León no había suscrito convenio alguno con la Administración Penitenciaria con esa misma finalidad.

Por ello, esta Institución dirigió una resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León en los siguientes términos:

“Que por esa Administración se desarrollen, en su caso, las actuaciones precisas para llegar a la firma de un convenio de colaboración con la Administración Penitenciaria, para la gestión de la pena de trabajos en beneficio de la Comunidad, contribuyendo así a compatibilizar el cumplimiento de dicha pena con la realización de las actividades cotidianas del penado y favoreciendo, en último término, su inserción social”.

Para ello, esta Procuraduría partió de razonamientos similares a los expuestos en el escrito dirigido a la Federación Regional de Municipios y Provincias, aclarando, además, que la Junta de Castilla y León tiene competencias en materia de servicios sociales, tal y como se recoge en la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales.

Así, el art. 28 de dicha norma, establece que en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma son competentes en materia de acción social y servicios sociales, entre otros, la Junta de Castilla y León.

De hecho, el Sistema de Acción Social de Castilla y León se articula en dos niveles, a saber: Servicios Básicos y Servicios Específicos.

Dentro de los primeros se incluye como prestación, entre otras, la del fomento de la inserción social, y aunque es cierto que estos Servicios Básicos se estructuran en una red de Centros de Acción Social, también lo es que, tal y como establece el art. 9 de dicha Ley, la Junta de Castilla y León potenciará el desarrollo de estos servicios con programas y planes de prestaciones sociales que coadyuven a la superación de las carencias mediante actividades de prevención específica, asistencia a afectados y de inserción social.

En el art. 13 de la Ley 18/1988 se alude, como colectivos o sectores sobre los que actúa dicha norma, a los drogodependientes, con relación a los cuales se actuará en colaboración con los servicios sanitarios para la prevención, tratamiento y reinserción social de los mismos en acción coordinada con los establecimientos de atención específica.

También se menciona en el art. 15 de dicha norma, entre dichos sectores o colectivos, a los delincuentes, en cuyo caso la acción tendrá por objetivo, entre otros, la prevención y tratamiento social de la delincuencia. La referencia a este último colectivo necesariamente es distinta de la relativa a la denominada justicia juvenil a la que se alude en el art. 10 de dicha Ley.

Por otro lado, esta Institución consideró oportuno citar la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración de Drogodependientes, en cuyo art. 9, 4 se establecen, entre los criterios de actuación, la integración social del drogodependiente como objetivo final del proceso asistencial, por lo que han de potenciarse las estructuras de paso en los programas asistenciales, así como la coordinación entre éstos y los de reinserción social, y en todo caso los aspectos relacionales, educativos y laborales del proceso de recuperación; y como actuación prioritaria (art. 10 de dicha Ley), la potenciación de programas de integración social de personas drogodependientes y de asesoramiento a sus familias.

La cita de dicha norma obedecía, a juicio de esta Procuraduría, a la circunstancia de que la drogodependencia desgraciadamente, en muchos casos, conduce a la delincuencia y parece evidente que la posibilidad de cumplir la pena impuesta realizando un trabajo en el lugar de residencia del penado o en un entorno próximo al mismo, puede contribuir, sin duda, a su reinserción social.

Es más, en el art. 11 de esta última Ley, -aunque sin referencia directa a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad-, si se recoge que en el ámbito penitenciario y judicial, la Administración de la Comunidad Autónoma proporcionará a través de centros y servicios públicos o privados acreditados alternativas suficientes en cantidad y calidad para las demandas de cumplimiento de medidas de seguridad, remisión condicionada de la pena o cumplimiento de la pena en centro terapéutico formuladas por la Administración de Justicia. En todos estos casos la competencia en la adopción de decisiones terapéuticas residirá en los equipos del sistema de asistencia e integración social del drogodependiente de la Comunidad de Castilla y León.

En fin, las consideraciones anteriores llevaron a esta Institución a estimar conveniente que la Administración Autonómica, mediante la oportuna celebración de convenios con la Administración Penitenciaria, pudiera ofertar puestos de trabajo que, además de facilitar el cumplimiento de la pena aludida, favorecieran la reinserción social del penado, al entender que la oferta de puestos de trabajo a los condenados a este tipo de penas puede conceptuarse como uno de los servicios sociales que, al igual que los municipios, puede ofrecer al ciudadano esa Administración.

Además, la fórmula de colaboración prevista en el RD 690/1996 y no restringida únicamente a la Administración local, también se contempla en el art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

al establecer que la Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

En concreto, en el caso que aquí se analiza, a juicio de esta Procuraduría, el convenio a suscribir sería un convenio específico de colaboración con la Administración Penitenciaria, en los términos que se contemplan en el art. 2 c) del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Con ello, además, se incrementaría la oferta de plazas o puestos de trabajo, al sumarse a las que, en su caso, oferten los distintos ayuntamientos de la Comunidad, los que pueda ofertar la Administración Autonómica.

Ahora bien, dado que tal y como establece el RD 690/1996, el trabajo debe ser facilitado por la Administración Penitenciaria, que a tal fin puede suscribir los oportunos convenios, esta Institución consideró oportuno dirigirse al Defensor del Pueblo.

En este último escrito se sugería a dicha Institución la posibilidad de dirigirse a la Administración Penitenciaria con la finalidad de llegar a la suscripción de un convenio de colaboración con la Administración Autonómica de Castilla y León para la gestión del cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad.

Dicha sugerencia se basó en argumentos similares a los expuestos en la resolución dirigida a la Junta de Castilla y León.

A la fecha de cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación de los organismos e Instituciones a los que esta Procuraduría se ha dirigido en relación con el problema analizado en la actuación de oficio arriba indicada.

CONTENIDO DE LOS LIBROS DE TEXTO CORRESPONDIENTES A LAS ENSEÑANZAS ESCOLARES DEL RÉGIMEN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO

Esta Institución inició, con fecha 27 de enero de 2004, una actuación de oficio relacionada con el contenido de los libros de texto correspondientes a las enseñanzas escolares del régimen general del sistema educativo.

Encabeza esta Procuraduría el escrito al Consejero de Educación haciendo referencia a diversas actuaciones de la primera en defensa de la identidad leonesa.

Así, y en relación con el contenido de los libros de texto escolares, con fecha de salida 4 de julio de 1996 se dirigió, a instancia de parte, a la entonces Consejería de Educación y Cultura escrito relativo a la generalización de expresiones o vocablos como el adjetivo “castellano-leonés”, cuya utilización fuera del ámbito restringido de las instituciones político-administrativas autonómicas conducía, en opinión de los

comparecientes, a un confusionismo que consideraban lesivo para la identidad leonesa si se encontraban incorporados a libros de texto escolares (también a textos legales).

Con fecha de salida 8 de agosto de 1996 se remitió a esta Institución escrito de la Consejería de Educación y Cultura en relación con el citado expediente en el que se indicaba que, por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se estaba haciendo todo lo posible para corregir las expresiones a las que se refería el escrito de queja, si bien se trataba, en buena medida, a juicio de aquel Centro Directivo, de una labor de concienciación de efectos no tan rápidos como pudiera desearse. Y concluía el referido escrito indicando *“No dude que desde el Gobierno regional se trabaja en esta línea”*.

Precisamente, y en la línea expuesta, se puso de manifiesto al Consejero de Educación la extrañeza que ha causado a esta Procuraduría constatar la inexistencia -en el libro de texto de Ciencias Sociales, 2º de Secundaria, Editorial Oxford- de referencias al Reino de León. Y ello como ejemplo de olvidos históricos (podrían señalarse otros) que parecen compadecerse mal con la obligación de los poderes públicos de garantizar el conocimiento fidedigno de nuestra Historia. En dicho escrito, se indicó al citado centro directivo, como Consejería competente en materia de educativa, la necesidad de extremar las cautelas a fin de que no vuelvan a repetirse hechos como el sucedido.

FUNDACIÓN “LAS EDADES DEL HOMBRE”

Esta Institución inició de oficio una investigación **(OF/117/03)** sobre la actuación desarrollada por la Administración autonómica en relación con la Fundación “Las Edades del Hombre”.

Con la finalidad de conocer el contenido de dicha actuación, esta Institución se dirigió a la Administración autonómica en solicitud de información relacionada con aquella actuación administrativa.

En atención a la petición de información solicitada por esta Procuraduría se remitió por la Consejería de Cultura y Turismo un informe, a la vista del cual consideré oportuno formular una resolución a la Administración autonómica con base en la siguiente argumentación.

Para determinar el contenido de la actuación administrativa en relación con la Fundación “Las Edades del Hombre”, debía partirse del carácter privado de la Fundación citada. En efecto, la Fundación “Las Edades del Hombre” es una entidad cuya titularidad corresponde a la Iglesia Católica, integrándose su Patronato por los dos Arzobispos y los nueve Obispos de las once diócesis católicas de Castilla y León.

Sin embargo, aun cuando las fundaciones sean de titularidad privada, el destino de este tipo de organizaciones a fines de interés general, hace conveniente la existencia de algún tipo de actuación administrativa dirigida a garantizar el cumplimiento de aquellas finalidades y la recta administración de sus bienes. El propio Tribunal Constitucional en su

Sentencia 49/1988, de 22 de marzo, reconoció la posibilidad de que las leyes pudieran prever este tipo de actuación.

Consecuentemente, la legislación emanada en materia de fundaciones ha previsto la existencia de un tipo de intervención, como acción administrativa de policía, de la Administración pública en la actividad de las fundaciones privadas, denominándola “protectorado”.

Ahora bien, la convivencia en nuestro sistema jurídico de diferentes instancias territoriales con personalidad jurídica propia ha generado la presencia de diversas Leyes reguladoras de la materia fundacional, así como de diferentes Administraciones públicas que pueden ejercer la acción administrativa de protectorado de las fundaciones.

La Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, determinan el ejercicio de la acción de protectorado por la Administración estatal o autonómica en función del ámbito territorial en el cual desarrolle su actividad la fundación de que se trate en cada caso.

En efecto, dependiendo de si la actividad de la fundación se desarrolla principalmente en varias Comunidades Autónomas o en Castilla y León, el protectorado se ejerce por el órgano administrativo que corresponda de la Administración General del Estado o de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (arts. 1 y 34 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, en relación con el art. 1 del RD 316/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de las

Fundaciones de Competencia Estatal, y arts. 1 y 32 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León).

En este sentido, no podía estar de acuerdo esta Procuraduría con lo afirmado por la Consejería de Cultura y Turismo, en el informe proporcionado a esta Institución, en aquella parte en la que se afirmaba que el ejercicio del protectorado por la Administración estatal o la autonómica sobre una fundación depende de su ámbito de actuación y de los fines que determinen sus estatutos. Como hemos visto, los arts. antes citados condicionan la identificación de la Administración que debe ejercer el protectorado sobre una determinada fundación al ámbito territorial en el cual desarrolle principalmente su actividad, sin tener en cuenta, en principio, lo previsto en sus estatutos en relación con sus fines.

Del mismo modo, los arts. 36 de la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, y 37 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, condicionan la inscripción de una fundación en el registro estatal o autonómico de fundaciones, al ámbito territorial en el cual se desarrolle principalmente su actividad.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto de la Fundación “Las Edades del Hombre”, cabía señalar, en primer lugar, que conocía esta Procuraduría que, en la actualidad, el protectorado de aquella fundación venía siendo ejercido por el Ministerio Educación y Cultura, así como que, mediante Orden de 16 de diciembre de 1998, se había procedido a la inscripción en el Registro de Fundaciones Culturales de Competencia

Estatutal de aquella Fundación. En la propia Orden citada se señalaba que el Patronato de la Fundación, con fecha 9 de noviembre de 1998, había acordado la extensión del ámbito territorial de la misma a todo el territorio nacional.

Sin embargo, un repaso de las actividades que, hasta la fecha, había venido llevando a cabo la citada Fundación, revelaba que la práctica totalidad de las actividades emprendidas por la Fundación habían sido desarrolladas en Castilla y León.

Así, de las once exposiciones “Las Edades del Hombre” llevadas a cabo en distintas Catedrales, nueve de ellas habían tenido lugar en Castilla y León, siendo realizadas las dos restantes en las ciudades de Nueva York y Amberes. Por otro lado, otras actividades, como las llevadas a cabo por el Centro de documentación e investigación sobre el patrimonio de las diócesis o el Centro de seguimiento del patrimonio de la Iglesia de Castilla y León, eran desarrolladas en la sede de la Fundación que se encuentra en el Monasterio de Santa María de Valbuena, provincia de Valladolid. En concreto, ninguna de las actividades de las cuales informa la Fundación en su página web tenían lugar en otra Comunidad Autónoma del territorio nacional que no fuera Castilla y León.

En consecuencia y sin perjuicio de que se hubiera llevado a cabo alguna actividad en otra Comunidad Autónoma, se podía concluir que la Fundación “Las Edades del Hombre” desarrollaba su actividad principalmente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de

Castilla y León, y, en consecuencia, correspondía a la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de su Consejería de Cultura y Turismo, el ejercicio del protectorado de la Fundación. Asimismo, considerando que su fin fundacional se encuentra íntimamente ligado a uno de los valores más relevantes de esta Región, cual es el patrimonio histórico-artístico de la Comunidad Autónoma, y que uno de sus patrocinadores estables, conjuntamente con la entidad financiera Caja España, es la Administración autonómica, se podía afirmar que a los motivos de legalidad señalados para que se proceda por la Administración autonómica al ejercicio del protectorado, se añadían motivos de oportunidad que aconsejaban que se llevase a cabo esa actividad administrativa.

Del mismo modo, en el ejercicio de dicha actividad de protectorado se debía proceder a promover la inscripción de la Fundación que nos ocupa en el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León.

A la vista de la información obtenida y en consideración a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Cultura y Turismo en los siguientes términos:

«Primero.- Considerando que las actividades llevadas a cabo por la Fundación “Las Edades del Hombre” se desarrollan, hasta la fecha, principalmente en Castilla y León, adoptar las medidas oportunas para que se proceda por la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León al ejercicio del protectorado de aquélla en la forma prevista legalmente.

Segundo.- En el ejercicio de dicha actividad de protectorado, promover la inscripción de la Fundación citada en el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León, si no figurara inscrita en el mismo».

De la contestación recibida a la resolución formulada se desprendía que la Administración autonómica vinculaba el ejercicio del protectorado de la Fundación “Las Edades del Hombre” por alguno de sus órganos a un previo requerimiento del Ministerio de Cultura a la Fundación citada para que causara baja en el Registro en de Fundaciones del Ministerio.

Ante esta contestación, esta Procuraduría puso de manifiesto a la Administración que ese requerimiento podía ser realizado también por la Consejería de Cultura y Turismo, quien, incluso, podía dirigirse al Ministerio poniendo de manifiesto el ámbito principal de las actividades de la Fundación y sus consecuencias jurídicas, a las que se hizo referencia en la resolución formulada.

FUNCIONAMIENTO DEL CAMPO NACIONAL DE MANIOBRAS Y TIRO DEL “EL TELENO”

Esta Procuraduría inició de oficio en el año 2004 una investigación sobre el funcionamiento actual de Campo Nacional de Maniobras y Tiro de “El Teleno”, en la provincia de León (OF/44/04).

Habiendo tenido conocimiento de alguna incidencia ocurrida como consecuencia de las maniobras militares desarrolladas en el campo de tiro citado, este Procurador del Común estimó oportuno llevar a cabo una investigación, tanto sobre el funcionamiento general de aquel campo, como sobre las incidencias ocurridas como consecuencia de las actividades desarrolladas en el mismo.

A tal fin esta Procuraduría se dirigió a las autoridades militares responsables del mismo y a la Administración autonómica.

Recibida la información solicitada a la Administración militar y a la autonómica, y una vez estudiado su contenido, esta Institución estimó oportuno requerir ampliación de información a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, al desprenderse de los informes remitidos ciertas omisiones y contradicciones.

Recibida dicha ampliación de información solicitada, se encuentra pendiente de estudio a los efectos de poder adoptar una postura sobre la cuestión que había motivado la actuación de oficio.

CAMPAÑAS PUBLICITARIAS DE “ENERGÍA VERDE”

Esta Procuraduría llevó a cabo en el año 2004 una actuación de oficio relacionada con las campañas publicitarias de “energía verde” (OF/47/04). En concreto, el objeto de la investigación de oficio fue examinar las campañas de venta de “energía verde” aparecidas en diversos medios de comunicación y desarrolladas por diversas empresas eléctricas y

su compatibilidad con las normas de protección de los consumidores y usuarios de Castilla y León.

La Comisión Nacional de Energía, en la sesión de su Consejo de Administración celebrada el día 23 de marzo de 2004 y en el ejercicio de las funciones que como órgano consultivo de la Administración en materia energética le atribuye la Disposición Adicional Undécima. Tercero.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, había aprobado un informe en relación con las campañas publicitarias indicadas. En el citado informe se concluía que las citadas campañas incurrían en defectos tales como la ausencia de información suficiente a los consumidores a los que iban dirigidas.

Los contratos a través de los cuales se contrata la denominada “energía verde”, se celebran en un mercado libre, pero, como no podía ser de otra forma, el consumidor tiene derecho a ser informado plenamente del alcance y del contenido del contrato. A través de estos contratos el consumidor paga un precio más alto por la electricidad que consume sin recibir ninguna contraprestación adicional. Por ello, el consumidor debe conocer que ese sobreprecio no implica que el suministro de la energía eléctrica contratada se encuentra generada por una instalación de energía renovable, pues ello es técnicamente imposible, y que, únicamente, puede esperar que si son muchos los consumidores dispuestos a pagar ese sobreprecio se incremente la producción de energía con fuentes renovables.

En concreto, en el informe al que anteriormente se ha hecho referencia se identificaban, entre otras, una serie de irregularidades en la publicidad de este tipo de contratos ofertados por dos de las mayores empresas eléctricas del país.

Las campañas publicitarias indicadas estaban siendo ampliamente difundidas en los medios de comunicación, a través de comunicaciones personales a los usuarios del servicio eléctrico (por ejemplo, conjuntamente con la factura girada periódicamente) o de Internet, y, sin duda, esa publicidad había contribuido a que muchos ciudadanos, en el ánimo de contribuir a una mejor protección del medio ambiente, hubieran contratado este tipo de “energía verde”, pagando, como hemos visto, un sobreprecio por la misma sin conocer suficientemente las características del servicio contratado.

Pues bien, también los ciudadanos residentes en Castilla y León se habían visto afectados por estas campañas publicitarias y habían podido ver vulnerados sus derechos como consumidores y usuarios, reconocidos en el ámbito autonómico en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León.

En efecto, con origen en el art. 51 CE, la Ley citada reconoce, entre otros, un derecho a la información de los consumidores y usuarios y una correlativa obligación de los poderes públicos de velar por que “la publicidad e información dirigida a los consumidores y usuarios, no contenga elementos falsos o engañosos, ni silencie datos fundamentales,

induciendo a error a sus destinatarios y no permitiéndoles una elección consciente y racional de los bienes y servicios ofertados” (arts. 3 c) y 11 a)).

Uno de los mecanismos de los que disponen las Administraciones públicas en orden a garantizar el respeto de tales derechos es el adecuado ejercicio de sus competencias sancionadoras. El fundamento de toda potestad punitiva de la Administración puede encontrarse en la necesidad de garantizar el cumplimiento de un determinado sector del ordenamiento jurídico, en el supuesto que nos ocupa, el relativo a la protección y defensa de los consumidores y usuarios.

Pues bien, a la vista de lo expuesto y del informe de la Comisión Nacional de Energía antes citado, se podía afirmar que las campañas publicitarias que habían dado lugar a la investigación de oficio (en especial las llevadas a cabo por las empresas eléctricas Iberdrola y Endesa) podían ser subsumidas dentro de los ilícitos administrativos tipificados en el art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

Así, por ejemplo, proporcionar determinada información a los usuarios sobre servicios proporcionados por las compañías eléctricas incluyendo determinada información que podía inducir a error en cuanto al origen renovable de la energía que se adquiere y en cuanto al destino y justificación del sobreprecio que se percibe, podía ser una conducta constitutiva de la infracción tipificada en el número 5 del art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, donde se señala que se considera una

infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios la “publicidad o información falsa o engañosa de bienes o servicios”.

Además de la normativa reguladora de los derechos de los consumidores y usuarios, la publicidad de la que sean objeto los servicios prestados por las empresas eléctricas debe adecuarse, como la de cualquier otro servicio, a la regulación de la actividad publicitaria, íntimamente ligada con la normativa de protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, y en relación con la conducta antes descrita, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, define en su art. 4 como publicidad engañosa aquella que “de cualquier manera, incluida su presentación, induce o puede inducir a error a sus destinatarios, pudiendo afectar a su comportamiento económico” o bien que “silencie datos fundamentales de los bienes, actividades o servicios cuando dicha omisión induzca a error de los destinatarios”.

Pues bien, en aquellos supuestos en los que la publicidad de la actividad comercial llevada a cabo por la empresa suministradora de energía eléctrica pueda ser calificada como engañosa, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 4 y 5 de la Ley General de Publicidad, y al igual que ocurriría con cualquier otro tipo de actividad comercial, dicha actividad publicitaria podrá ser sancionada a través de la legislación reguladora de la protección de los derechos e intereses de los consumidores a la que se ha hecho referencia.

La competencia de la Administración autonómica para el inicio y desarrollo de las actuaciones sancionadoras correspondientes quedaba fuera de toda duda a la vista de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley autonómica precitada, que extiende la competencia sancionadora de la Junta de Castilla y León a todas las infracciones administrativas que se cometan en el ámbito de su territorio, cualquiera que sea el domicilio de su presunto infractor. Sin perjuicio del ámbito nacional de las campañas publicitarias en cuestión, que permitirían, en su caso, el ejercicio de las competencias sancionadoras por parte de otras Administraciones públicas, resultaba evidente que tales campañas también habían tenido lugar en el ámbito territorial de Castilla y León, que las mismas habían podido vulnerar el derecho a la información de los consumidores de la Región y que, muchos de ellos, habían podido contratar la “energía verde” inducidos a error por la información defectuosa de las campañas publicitarias que habían sido llevadas a cabo por algunas empresas eléctricas.

Aun cuando con posterioridad a la emisión del informe reiterado de la Comisión Nacional de Energía, los medios de comunicación se habían hecho eco de la voluntad de las compañías eléctricas dirigida a cesar en sus campañas publicitarias de “energía verde” o a modificar las mismas, lo cierto es que aquellas continuaron con ellas.

Considerando lo expuesto, se procedió a formular resolución a la Consejería de Sanidad en los siguientes términos:

«Con la finalidad general de lograr que los consumidores y usuarios de Castilla y León obtengan una información suficiente y correcta de los servicios de “energía verde” ofertados por algunas empresas eléctricas, iniciar actuaciones sancionadoras frente a las empresas Iberdrola y Endesa, por la posible comisión de una infracción administrativa en materia de protección de consumidores y usuarios con ocasión de la difusión de las campañas de publicidad de los servicios “Energía Verde Iberdrola” y “Tarifa Eléctrica Verde”».

La resolución indicada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Sanidad y las campañas publicitarias que habían motivado su formulación han remitido en su intensidad.

ACTUACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Esta Procuraduría inició una actuación de oficio, (OF/89/03), como consecuencia del accidente sufrido en la construcción del túnel del Tren de Alta Velocidad Valladolid-Madrid en la Sierra de Guadarrama, en la provincia de Segovia, para conocer los planes existentes en caso de emergencias como las sucedidas recientemente en uno de los túneles en construcción de la línea de Alta Velocidad mencionado.

En el informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, competente en materia de planes de protección civil, se nos informa de las siguientes actuaciones:

- Creación de una Agencia de Protección Civil e Interior, dependiente de esta Consejería, como respuesta organizativa de la Junta de Castilla y León para la elaboración y organización de las competencias autonómicas en materia de protección civil.

- Aprobación en esta legislatura de una Ley de Emergencias y Protección Civil, con el compromiso de presentarla este año en las Cortes de Castilla y León; esta norma regulará las competencias en materia de protección civil, desarrollará el sistema integrado de gestión de emergencias a través del Centro Castilla y León 112, establecerá el sistema de coordinación de los Servicios contra Incendios y de Salvamento y fijará las normas de autoprotección ciudadana y corporativa, promoviendo el voluntariado y fomentando la cooperación con las entidades locales.

- Modificación del Plan Territorial de Protección Civil de Castilla y León (PLANCAL) aprobado por Decreto 9/1997, de 30 de enero, para adaptarlo al teléfono único de emergencias en el ámbito europeo 1-1-2.

En efecto, esta Procuraduría pudo comprobar la existencia de dicha modificación mediante la aprobación del nuevo Plan Territorial de Protección Civil de Castilla y León (PLANCAL) por Decreto 130/2003, de 13 de noviembre, por la que se adapta éste a la entrada en funcionamiento del Centro de Castilla y León 112, la nueva estructura orgánica autonómica

y la aprobación y homologación de numerosos Planes Territoriales de ámbito local, derogando el anteriormente vigente de 1997.

Asimismo, se espera la aprobación en esta legislatura de la nueva Ley de Emergencias y Protección Civil y que así nuestra Comunidad Autónoma se una a otras con normativa legal en vigor, como el País Vasco (1996), Cataluña (1997), Baleares (1998), Andalucía (Ley 2002) y Aragón (Ley 2002).

Por último, la Consejería nos informa acerca de la posibilidad de elaborar una Guía de respuesta específica que contemple la actuación ante siniestros como los acaecidos recientemente en la construcción de la línea de Alta Velocidad Madrid-Valladolid.

No se detectó ninguna irregularidad, por lo que se archivan las actuaciones en relación con la Administración autonómica.

SEÑALIZACIÓN DEL LÍMITE CASTILLA Y LEÓN EN LA CARRETERA LE-495 EN EL PUERTO DE SOMIEDO (LEÓN)

Esta Procuraduría inició en mayo de 2004 una actuación de oficio, **(OF/57/04)**, al tener conocimiento que, a pesar de la existencia de la Orden APU/2928/2003, de 2 de octubre, del Ministerio para las Administraciones públicas, aprobando el expediente de deslinde entre los términos municipales de Cabrillanes (León) y Somiedo (Asturias) que supone una modificación de los límites entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León y el Principado de Asturias, ésta no se ha trasladado a la señalización

de la carretera LE-495 que parte desde Piedrafita de Babia al límite con Asturias, de titularidad autonómica y que se encuentra en obras.

Tras solicitar informe a la Consejería de Fomento, se menciona que la carretera LE-495 se encuentra actualmente en obras y que, *“con motivo de los nuevos límites territoriales, se va a abordar desde la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras, el acondicionamiento de la mencionada carretera hasta el nuevo límite de la Comunidad, como obras complementarias a las que actualmente están en ejecución. Toda la señalización definitiva de la carretera estará en servicio a la finalización de las obras”*.

Por ello, al comprobar que se iban a efectuar las obras hasta el nuevo límite provincial, se procedió al archivo de actuaciones al no existir irregularidad de la Consejería de Fomento.

CÚPULA SOBRE LA PLAZA DE TOROS DE LEÓN

Como ya se indicó en el Informe 2003, en esta Procuraduría se tramitaron dos expedientes, uno del año 2001 y otro del año 2002, el primero incoado a instancia de parte y el segundo de oficio, que se referían a la construcción de una cúpula sobre la Plaza de Toros de León sin disponer de ningún tipo de licencia.

Con motivo de la tramitación de la queja, esta Institución se dirigió en tres ocasiones al Ayuntamiento de León sin que entonces, pese a los

requerimientos realizados en un primer momento, se recibiera información alguna en relación con los hechos denunciados.

A la vista de lo anterior, una vez reformada la Ley del Procurador del Común, se procedió a abrir una actuación de oficio en el año 2002, teniendo en cuenta la posible afectación del derecho fundamental reconocido en el art. 15 CE (derecho a la vida y a la integridad física).

En esta actuación de oficio se decidió formular, en mayo de 2003, resolución al Ayuntamiento de León, en la que se establecía, entre otras cosas, la necesidad de tramitar el correspondiente procedimiento para la obtención de la correspondiente licencia de actividad y apertura respecto a la reforma de la Plaza de Toros de León, así como de iniciar sendos procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionador procediendo, mientras los mismos se sustancian, a la clausura del recinto, en previsión de males irreparables. A la vista del contenido de dos escritos municipales, consideró esta Procuraduría aceptada su resolución.

Sin embargo, con posterioridad, esta Procuraduría del Común procedió a la incoación de una nueva actuación de oficio en el año 2003, relativa a verificar las medidas adoptadas por la Corporación Municipal, con posterioridad a la aceptación de la mencionada resolución

Después de varios escritos de esta Procuraduría, en los que se indicaba al Ayuntamiento la necesidad de adoptar las medidas que en su día fueron puestas de manifiesto en la resolución formulada (recogidas además en un informe emitido por un funcionario municipal) y en los que

repetidamente se advertía expresamente de que, en otro caso, se pondrían los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, de conformidad con el art. 18.3 de la Ley 2/1994, se procedió en consecuencia, mediante escrito dirigido a dicho Ministerio Fiscal. La remisión se justificaba no solamente en la vulneración de la normativa administrativa aplicable al caso en el ilícito urbanístico, sino sobre todo en la posible afectación del derecho fundamental a la vida y a la integridad física y, por si los hechos descritos, pudieran constituir algún tipo de infracción penal.

Si bien es cierto que el Fiscal Jefe de León me comunicó el archivo de las diligencias de investigación (cuya copia, por otro lado, he solicitado y reiterado) por considerar que los hechos no son constitutivos de infracción penal, y a pesar de ello, es mi intención continuar con mis actuaciones, las que me permita el ordenamiento jurídico, dada la frecuente organización de espectáculos de masas, en un recinto respecto del cual no consta hasta la fecha a esta Procuraduría del Común que haya garantías técnicas ni jurídicas respecto de su seguridad. Por otro lado, así lo puse de manifiesto con ocasión de la Defensa del Informe 2003 en la Cortes de Castilla y León.

Máxime teniendo en cuenta que la cubierta de la plaza, obra ejecutada sin licencia, se apoya en la fábrica del propio coso taurino, y no se asienta, como se llegó a decir, en elementos totalmente ajenos al edificio, directamente en el suelo y que es pública y notoria la celebración de espectáculos de masas en dicho recinto.

Por este motivo, esta Procuraduría ha actuado de oficio remitiendo varios escritos al Ayuntamiento de León en los que se ha vuelto a incidir en la inquietud y desazón que generan las actuaciones municipales en relación con la construcción de la cubierta de la Plaza de Toros de León. En concreto, en relación con la instalación, con ocasión de las fiestas navideñas, de un parque infantil, al parecer con la colaboración de la Concejalía de Deportes de ese Ayuntamiento así como, también con ocasión de las mismas fiestas, de la celebración de un espectáculo destinado al público infantil (Los Lunnis). También, finalmente, en relación con la apertura de una Pista de Hielo en dicha plaza el sábado día 22 de enero.

A instancia de parte, se encuentra en tramitación una queja relativa a la situación existente en la actualidad y que afecta a los intereses de los empresarios dedicados o relacionados con la explotación de salas de fiestas, salas de baile o discotecas que desarrollan su actividad en León.

En concreto, se indica en la reclamación que se están organizando esporádicamente sesiones de baile hasta altas horas de la madrugada, sin contar con la preceptiva licencia o autorización, ni para organizar tales actividades ni para vender bebidas alcohólicas. En concreto, se alude a la celebración, el pasado 11 de noviembre de 2004, de la fiesta universitaria de la facultad de biológicas y ambientales. Al parecer, eso mismo sucedió el año pasado sin que, pese a la denuncia en tal sentido realizada por la

Asociación Provincial de Hostelería de León, ni el Ayuntamiento ni la Junta de Castilla y León adoptaran ningún tipo de medidas al respecto.

Es más, en el escrito recibido en esta Procuraduría se considera que las prácticas constituyen un acto de competencia desleal que perjudica los intereses del sector.

**ACTUACIONES A INSTANCIA DE
PARTE**

ÁREA A

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA

Expedientes Área.....	203
Expedientes remitidos a otros organismos	18
Expedientes admitidos	118
Expedientes rechazados.....	49

En el apartado relativo a función pública, pese a la diversidad de cuestiones que han sido presentadas, muchas de ellas referidas a reivindicaciones de carácter profesional o laboral, constituye el núcleo más importante de quejas el referido a la problemática que se plantea en torno a la selección de personal en las distintas Administraciones públicas. Hemos tenido la ocasión de resolver problemas de aspirantes excluidos de procesos selectivos; confidencialidad de datos relativos a la salud de opositores; irregularidades en la celebración de pruebas selectivas; desacuerdo en la composición de tribunales de oposiciones; retrasos en la celebración de pruebas selectivas convocadas, etc.

Sigue siendo frecuente la denegación injustificada de información a los aspirantes a la función pública respecto del desarrollo de procesos

selectivos, soslayando la exigencia de que los ciudadanos puedan conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener las copias de los documentos contenidos en ellos, tal y como expresa el art. 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (**Q/2058/03, Q/953/04**).

Hemos de destacar también, que durante este año, la administración ha mostrado un grado de colaboración mayor, constatado porque ha habido un número significativo de expedientes que se han resuelto en tramitación, es decir con la petición del informe preceptivo, ha sido la propia administración la que ha resuelto corregir su actuación y dar la razón al interesado.

En primer lugar examinamos los expedientes más representativos relacionados de alguna manera con el acceso a la función pública de cualquiera de las administraciones con sede en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

1. SELECCIÓN DE PERSONAL

1.1. Publicación de situaciones relativas a la intimidad de las personas

En el expediente de queja **Q/2109/02**, el compareciente mostraba su disconformidad en el proceso selectivo, convocado por el Ayuntamiento de León para la provisión de cinco plazas de policía local, incluidas en la oferta pública de empleo del año 1999, por oposición libre, publicado en el *BOP* de 2 de agosto de 2001. Denunciaba que al hacerse público el resultado del tercer ejercicio, “reconocimiento médico”, se dieron a conocer las razones concretas en virtud de las cuales los opositores habían sido considerados no aptos.

Admitida la queja a tramite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, el Ayuntamiento León informa a esta Institución detalladamente sobre pormenores del citado proceso selectivo, pero sin referirse concretamente a la pregunta objeto de la presente queja.

A la vista de lo informado, con fecha 5 de diciembre de 2003, volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento solicitando que nos remitiera fotocopia del documento que publicó el resultado del tercer ejercicio, reconocimiento médico, para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente cuestionado. Pero a pesar del tiempo transcurrido no recibimos respuesta..

No obstante, como el citado documento es público, ha llegado a nuestro poder por otras vías ajenas al Ayuntamiento de León.

Examinado con detenimiento el documento de 22 de enero de 2002, por el que el ayuntamiento publicó el resultado obtenido por los señores opositores en el tercer ejercicio, consistente en el reconocimiento médico, de la oposición libre convocada para la provisión de cinco plazas de policías locales, pudimos comprobar que tres opositores fueron declarados no aptos, y a continuación entre paréntesis aparecían las causas de exclusión. El documento termina convocando: *“...a los señores opositores, que han superado este ejercicio de la oposición, para la realización del cuarto ejercicio, consistente en las pruebas psicotécnicas de la oposición que tendrá lugar el próximo día 25 de enero a las diez horas en las oficinas municipales sitas en Ordoño II, planta tercera”*.

Todo ello nos lleva a concluir, que el ayuntamiento al publicar el día 22 de enero de 2002 el listado de los policías locales que habían superado el tercer ejercicio de la oposición puso al descubierto situaciones relativas a la intimidad de las personas, y que sufrieron aquellos opositores declarados “no aptos” al añadir seguidamente las causas de exclusión que, a juicio del tribunal calificador, padecían los interesados.

De otra parte el ayuntamiento incumplió las bases de la convocatoria publicada en el *BOP* de 2 de agosto de 2001.

A la vista de cuanto antecede se formulan las siguientes consideraciones:

Primera.- Uno de los extremos puestos de manifiesto en este expediente, ha sido el de la divulgación de datos personales que afectaban principalmente a la esfera más íntima de los opositores, como es el que se proporcionara un general conocimiento del tipo de minusvalía o defecto físico que padecían los que fueron declarados no aptos.

A juicio de esta Institución, la divulgación de las causas concretas de exclusión –relativas a la salud- no vino obligada por ser necesaria para lograr el objetivo de la buena gestión del expediente de la oposición, y, además la administración olvidó que la intimidad es un derecho fundamental.

A este respecto, la constitución de 1978 califica como un derecho fundamental, con las inherentes garantías de protección que ello implica, el derecho a la intimidad personal y familiar, así como a la propia imagen (art. 18.1. CE). Se une así nuestra constitución a una corriente universal de protección de la intimidad o privacidad de las personas que, como determina expresamente su art. 10.1 supone un reconocimiento explícito la de dignidad de la persona y de los derechos inviolables que le son inherentes, condición necesaria para el desarrollo de la personalidad de todos los ciudadanos.

Segunda.- Examinemos ahora las bases de la convocatoria que se está cuestionando, concretamente la base séptima.- “Ejercicios de la oposición”.- En el apartado que nos interesa dice: “Tercer ejercicio.- Reconocimiento médico.- Tendrá carácter eliminatorio y se ajustará a las condiciones establecidas en el Anexo I. La calificación será apto o no apto”. Así pues, la única exigencia que tenía el tribunal calificador de la prueba era publicar “apto” o “no apto”.

La convocatoria y sus bases son la *ley del concurso*. Esto es, todos los afectados, incluida la propia administración convocante, están obligados a atenerse a ella, lo cual no quiere decir, obviamente, que no puedan ser anuladas por alguno de los procedimientos procedentes en derecho. Por eso dice el art. 16.2 del reglamento general de ingreso del personal al servicio de la administración de Castilla y León que “las bases de la convocatoria vinculan a la administración y a los tribunales o comisiones permanentes de selección que hayan de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participan en las mismas”. Según el art. 16.3 la convocatoria y sus bases, una vez publicadas, solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (En idéntico sentido, STS 5-10-1994, entre otras muchas).

Así pues, cuando la administración añadió las causas de exclusión al lado del “no apto” de los opositores, vulneró también la base séptima de la convocatoria.

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 de Castilla y León, esta Institución formuló la siguiente resolución:

“Para que, ante supuestos como el planteado en el presente expediente, y a fin de salvaguardar la confidencialidad de los datos relativos a la salud de los opositores, en el futuro, cuando se hagan públicos los resultados, con las calificaciones de “apto”, o, “no apto”, se ajusten exclusivamente a las bases de la convocatoria, y no se añadan nunca las causas de exclusión por afectar a la intimidad de las personas que participan en los procesos selectivos”.

A la hora de redactar el presente informe, el Ayuntamiento de León no ha contestado.

1.2. Exclusión de aspirantes propuestos para ingresar en la Escala Sanitaria

El presentador de la queja **Q/1084/04**, manifestaba en su escrito, que en agosto de 2003 había presentado la documentación acreditativa de

los servicios prestados tanto en atención primaria como en medicina del deporte, y que en los listados publicados en agosto de 2003 PAT/1009/2003) figura con el apartado de servicios prestados cubierto.

Que posteriormente, con fecha 2 de febrero de 2004 la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León publicó unos listados con “carácter informativo” con los aspirantes que a propuesta del tribunal calificador habían superado el proceso selectivo para ingreso en el cuerpo facultativo superior escala sanitaria (médicos de atención primaria). Orden de 5 de enero de 1994. En el citado listado, no figuraba el interesado.

Al día siguiente, puesto en contacto con la secretaria de función pública (Valladolid) le informan que la puntuación asignada al trabajo-memoria era de 18,50 puntos y que no había puntuación en el apartado de servicios prestados tanto en atención primaria como en medicina de deporte, a la cual también optaba. Le aconsejan que reclame, y presenta un escrito con fecha 5 de febrero de 2004 en el registro de la Junta de Castilla y León (León).

Un mes después, por carta certificada de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial le remiten a la publicación oficial del citado listado y a la presentación de recurso de reposición en el plazo de un mes y de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses.

El escrito presentado en febrero adjuntaba fotocopia compulsada de la solicitud de admisión con registro de entrada de 20 de enero de 2004 y en la cual figura que se presentan esos servicios.

Con fecha 14 de mayo de 2004 se publica la orden PAT/702/2004 con la relación definitiva. Este listado es idéntico al publicado con carácter informativo en febrero de 2004, siguiendo sin tener en cuenta los servicios prestados en ninguna de las especialidades.

Esta Institución, admitió la queja a tramite y se iniciaron las investigaciones pertinentes ante la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.

Sin embargo, dimos por finalizada nuestra actuación cuando el propio interesado nos comunicó que la administración había resuelto su problema satisfactoriamente.

1.3. Irregularidades en la celebración de pruebas selectivas

En el escrito de queja **Q/0283/03** el autor, aludía a la circunstancia de que con fecha 4 de julio de 2002, D. XXX había dirigido un escrito al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) denunciando una serie de irregularidades relacionadas con la oposición libre para proveer cinco plazas vacantes de auxiliar administrativo de administración general del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) -oferta de empleo público para el año 2001-.

En dicho escrito se solicitaba la puesta a disposición del interesado de la totalidad del expediente relativo al procedimiento de selección para la provisión de cinco plazas de la subescala auxiliar de administración general del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo por el sistema de oposición libre, así como la obtención de copias de los documentos que dicho expediente contiene. De igual forma se solicitaba una copia de los criterios de corrección del tercer ejercicio de la oposición y de las actas de las reuniones del tribunal en las que se acuerda la determinación de dichos criterios, así como una serie de documentación toda ella relacionada con la celebración de los exámenes y su corrección.

Solicitaba también, copia del acuerdo por el que en la realización del segundo examen se concedieron 10 minutos más de los establecidos en la convocatoria, y la razón por la que se avisó a los opositores de dicha incidencia sólo cinco minutos antes de la terminación de los 60 minutos establecidos en un principio.

Admitida la queja a tramite, e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, el ayuntamiento nos remitió, en un primer momento, copia de una serie de documentos incluidos en el expediente relativos al proceso selectivo que nos ocupa. Examinada con detenimiento la documentación aportada, creímos necesario que el ayuntamiento emitiera el informe que en principio habíamos solicitado.

Recibido el informe, el Ayuntamiento puso de manifiesto a esta Institución los extremos que a continuación paso a transcribir:

“En relación con su petición de informe sobre una serie de cuestiones concretas planteadas en el procedimiento iniciado por esa procuraduría a instancia de D. XXX y que versa sobre las actuaciones seguidas para la provisión de cinco plazas de auxiliares-administrativos de administración general del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (oferta de empleo público para el año 2001), desde este Ayuntamiento nos complace colaborar con esa institución autonómica y facilitar toda la información requerida, en especial respecto de los siguientes extremos solicitados reiteradamente desde esa institución:

1º.- En relación con las actuaciones del tribunal producidas entre las 18:00 horas del día 1 de julio de 2002 y las 10:00 horas del día siguiente, en especial en lo que se refiere al reflejo de las supuestas incidencias ocurridas durante la celebración de los exámenes y su corrección, únicamente puede facilitarse lo que figura en el expediente y más concretamente lo que se refleja en las actas pues no se tiene conocimiento a la hora de elaborar este informe y una vez consultado con el secretario del tribunal otro tipo de incidencias que las expuestas por escrito en el acta correspondiente.

2º.- Por lo que se refiere a las calificaciones de cada uno de los miembros, el tribunal, en uso de las potestades que le confiere la legislación al calificarlo de soberano que no arbitrario ha acordado siguiendo un criterio habitual en las actuaciones de estos órganos colegiados en esta corporación local reflejar en las actas únicamente las puntuaciones totales, en tanto que las otorgadas por cada miembro no se recogen ni en este ni en ningún proceso selectivo convocado por este ayuntamiento.

3º.- En cuanto a la razón de la concesión en el segundo examen de la convocatoria de diez minutos más al tiempo fijado en las bases, fue ponderada dicha decisión por el tribunal en el desempeño de sus cometidos y garantizando que en la realización de la prueba se primase los intereses de la generalidad de los aspirantes frente a una interpretación formalista de las bases siendo en todo caso el tribunal, el órgano competente para resolver las dudas que se planteasen en su desarrollo e interpretar sus bases de conformidad con el desarrollo de los ejercicios. Se comunicó a los aspirantes con cinco minutos de antelación en aras a salvaguardar la igualdad de los mismos.

4º.- En conclusión, no se detecta ninguna anomalía en la tramitación de este procedimiento selectivo en el que en todo momento se procuró velar por los intereses generales de todos los aspirantes”.

A la vista del informe señalado y de la documentación aportada por el ayuntamiento, así como de las alegaciones realizadas por el interesado, podemos concluir que en el presente expediente se plantean dos cuestiones perfectamente diferenciadas, de un lado, el alcance del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos, y de otro, que la convocatoria de la oposición y sus bases, una vez publicadas, solamente podrá ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC). Ambas cuestiones abordaremos a continuación.

Examinaremos en primer lugar el alcance del derecho de acceso a los archivos y registro administrativos.

Primera.- En cuanto manifestación de la actividad encomendada a un órgano colegiado de la administración, como es el caso de los tribunales calificadores que han de examinar a los participantes, -los criterios de corrección de cada una de las pruebas selectivas, los documentos obrantes en el expediente de cada opositor, las actas, etc-, forman parte, sin duda, del expediente administrativo en que se materializa el desenvolvimiento de dicha actividad.

Sentado lo anterior, es de señalar que la exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC, destaca que el nuevo

concepto de administración, su carácter instrumental puesto al servicio de los ciudadanos, debe “trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos”. Por ello la ley pretende garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa, introduciendo un nuevo concepto sobre la relación de la administración con el ciudadano.

El régimen que, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 105 b) de la CE, disciplina el acceso a los archivos y registros administrativos permite afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho subjetivo del que son titulares los ciudadanos -a la vez que ante un principio objetivo de funcionamiento-, aun cuando en determinados supuestos legalmente establecidos se requiera, además, ostentar la cualidad específica de interesado.

Segunda.- Así las cosas, es preciso detenerse sobre algunos derechos que la Ley 30/1992, LRJPAC, ha querido resaltar, en un precepto compilador de los derechos procedimentales de los ciudadanos.

El art. 35, en efecto, aglutina las exigencias mínimas que los particulares pueden demandar de las Administraciones públicas. Dichos derechos se sitúan en el título IV “De la actividad de las Administraciones públicas” y, concretamente, en su capítulo I titulado, abstractamente, -

normas generales-. Entre tales generalidades se sitúan cuestiones tan diversas como los más variados derechos, la responsabilidad en la tramitación de expedientes, la obligación de resolver, el valor de los actos presuntos, la incorporación de los adelantos tecnológicos o el valor de las copias, etc.

Centrándonos concretamente en la tabla de derechos que los ciudadanos poseen en sus relaciones con las Administraciones públicas, nos encontramos con los siguientes:

En primer lugar, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos. Esta previsión procede de una refundición de los arts. 62 y 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. Mientras que el derecho de acceso al expediente no ha sufrido alteración alguna en su redacción, la expedición de copias presenta ahora un carácter reglado frente a la discrecionalidad que se advertía en el antiguo art. 63.

Entendemos que no debe confundirse este derecho del ciudadano a conocer con plenitud el estado de la tramitación de un procedimiento en curso y que le afecta, con el más limitado del art. 37 LRPAC, relativo a la obtención de copias o certificados de los documentos que, en el marco del derecho de acceso a archivos y registros, se dirige, entre otros supuestos, a permitir, por ejemplo, a los ciudadanos con móviles investigadores el

conocimiento de expedientes correspondientes a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, y que viene a desarrollar el apartado h) de este mismo art. 35.

Por el contrario, los requisitos de la actividad para el ejercicio del derecho reconocido en el art. 35, a), en primer lugar vienen determinados en cuanto al tiempo: en cualquier momento. En cuanto a la forma: solicitada la información por quien estuviese legitimado, en forma verbal, por teléfono o por escrito, se contestará lo antes posible, pudiendo incluso obtener copias de documentos.

Tercera.- De otra parte el art. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública establece que los procesos selectivos y los concursos de traslados deben garantizar en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

El principio de publicidad de los procesos de concurrencia competitiva, en este supuesto acceso a la función pública, complementa, de modo especial, el derecho de acceso que reconoce el art. 35, a) de la Ley 30/1992 a todo interesado en un procedimiento concreto.

Cuarta.- En otro orden de cosas, las solicitudes de acceso a los archivos y registros públicos dan lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo no excluido de la obligación de dictar resolución expresa y de su correspondiente notificación, según se establece con carácter general

en el art. 42.1 LRJ-PAC. Y aun cuando tras la nueva redacción del art. 43 de la misma (en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero) se ha reforzado el carácter positivo del silencio administrativo resultante de la falta de resolución expresa, dicha previsión tiene escaso alcance si, como ha sucedido en el presente caso, la administración no lleva a efecto la obligación de hacer que ésta comporta, mediante la puesta a disposición de los documentos expresamente solicitados por el compareciente y la entrega de aquellos interesados especialmente.

Quinta.- Examinada con todo detenimiento la documentación enviada por el ayuntamiento, relativa al expediente para la provisión de 5 plazas de auxiliar administrativo del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, hemos podido constatar que en ningún momento el tribunal calificador de las pruebas, se reunió para tramitar el escrito que había sido dirigido con fecha 4 de julio de 2002 por D. XXX, opositor interesado directamente en el proceso selectivo. Igualmente no consta, en la documentación remitida por el Ayuntamiento, la resolución del recurso interpuesto, con fecha 2 de agosto de 2002, por D. XXX.

La otra cuestión que se planteó en el expediente de queja, se refería a la alteración de las bases de la convocatoria.

1.- El interesado decía que: *“en la realización del segundo examen se concedieron 10 minutos más de los establecidos en la convocatoria, y que no existía ninguna razón por la que se avisó a los opositores de dicha*

incidencia sólo cinco minutos antes de la terminación de los 60 minutos establecidos en las bases". Esta cuestión también fue sometida a estudio por esta Institución, y solicitamos informe al Ayuntamiento, informándonos que:

"3º.- En cuanto a la razón de la concesión en el segundo examen de la convocatoria de diez minutos más al tiempo fijado en las bases, fue ponderada dicha decisión por el tribunal en el desempeño de sus cometidos y garantizando que en la realización de la prueba se primase los intereses de la generalidad de los aspirantes frente a una interpretación formalista de las bases siendo en todo caso el tribunal, el órgano competente para resolver las dudas que se planteasen en su desarrollo e interpretar sus bases de conformidad con el desarrollo de los ejercicios. Se comunicó a los aspirantes con cinco minutos de antelación en aras a salvaguardar la igualdad de los mismos".

2.- Examinada la Base

7.- Ejercicios de la oposición.- .../....

"El segundo ejercicio, de carácter igualmente obligatorio y eliminatorio, consistirá en desarrollar, por escrito, durante un período máximo de sesenta minutos, un tema señalado por el Tribunal que podrá ser leído públicamente ante el Tribunal quien podrá formular preguntas al aspirante sobre el tema propuesto. Se

valorarán los conocimientos del tema, el nivel de formación general, la composición gramatical y la claridad de exposición”.

Queda claro que el tiempo máximo para desarrollar el segundo ejercicio era de 60 minutos.

El tribunal calificador, reunido al efecto, podría haber señalado un tiempo inferior a 60 minutos, pero nunca superior. La decisión de aumentar 10 minutos para la realización del segundo ejercicio de la oposición, alteró notablemente las bases de la convocatoria que ya eran firmes por consentidas y no impugnadas en tiempo y forma.

De la documentación obrante en el expediente remitido desde el ayuntamiento, nos interesamos expresamente por el acta de la reunión celebrada el día 11 de junio de 2002, en dicha acta después de decirnos que se procedió a la extracción del tema, consta al final, con una letra más pequeña, lo siguiente:

“A iniciativa del Secretario del tribunal, aceptada por el mismo y sin previa previsión por parte del tribunal, se concedieron diez minutos a los opositores añadidos a la hora prevista para desarrollar el examen a título de cortesía para facilitarles la revisión del ejercicio y única y exclusivamente pensando en que se traba de una medida favorable para todos”.

A la vista de lo anterior, no entendemos como el Ayuntamiento concluye diciendo que no se detecta ninguna anomalía en la tramitación de

este procedimiento selectivo, cuestión con la que esta Institución no está en absoluto de acuerdo, pues como consecuencia de la modificación de la base 7, se ha vulnerado también la base 5 de la convocatoria.

En efecto, la decisión de ampliar diez minutos la realización del segundo ejercicio, la tomó sola y exclusivamente el secretario del tribunal, que sin previa deliberación, de al menos tres de los miembros del tribunal, prorrogó el tiempo de la ejecución del segundo ejercicio, vulnerando con ello la base 5.- de la convocatoria, que establece que:

“El Tribunal no se podrá constituir ni actuar sin la asistencia, al menos, de tres de sus miembros titulares o suplentes, indistintamente”.

3.- Sin entrar en el análisis de si el aumento de 10 minutos facilitó o no a todos los opositores la realización de la prueba, el secretario del tribunal calificador al modificar, fuera de los márgenes aprobados en la convocatoria, el tiempo de realización del segundo ejercicio, cambió las bases de la convocatoria, que ya eran firmes por no impugnadas en tiempo y forma. Dicha modificación no es conforme con las disposiciones legales que rigen de modo imperativo las bases de toda convocatoria de acceso a la función pública.

Como tiene señalado convalidada y uniforme doctrina jurisprudencial, que se recoge, entre otras, en sentencias de la sala 3ª del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 1988, 29 de enero de 1991, 3 y

13 de octubre de 1994, las bases de la convocatoria son ley de los concursos y oposiciones a que se contraen y obliga en igual medida a la administración que a los concursantes y opositores a someterse a los términos de las mismas, pues así resulta en lo que al ámbito de la Administración local atañe, de lo normado en el art. 102.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, así como en los arts. 15.4 y 5 del reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, aprobado por RD 364/1995, de 10 de marzo y que resulta de aplicación a dicho ámbito conforme el art. 134.2 del RDLeg 781/1986, de 18 abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Pues bien, aprobando dicha doctrina y la doctrina jurisprudencial que interpreta el supuesto ahora analizado, es preciso concluir que la determinación del tribunal de alterar las bases, añadiendo diez minutos para la celebración de la segunda prueba, extralimitándose del tiempo máximo contenido en las bases de la convocatoria cinco minutos antes de la finalización del tiempo legal aprobado en ellas, es una evidente conculcación del ordenamiento jurídico por parte del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León). Lo cual, sí altera lo establecido en las bases que no pueden ser modificadas, una vez publicadas, si no es con sujeción estricta a las normas de la ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

En consecuencia con lo expuesto, la realización del segundo ejercicio de esta convocatoria podría haber incurrido en un vicio de anulabilidad, de los contemplados en el art. 63.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por infracción del ordenamiento jurídico.

Por cuanto antecede, y en ejercicio de las competencias que atribuyen a esta Institución los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del común de Castilla y León, resuelve:

“1º.- Que por quien proceda, se dé cumplimiento a lo solicitado por D. XXX, en su escrito presentado en el registro de entrada del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), el día 4 de Julio de 2002, poniendo a la vista y exhibiendo el expediente integro de la oposición en cuestión, y se le entreguen las copias que solicite.

2º.- Que por quien proceda, se den las ordenes oportunas, para que sea resuelto expresamente el recurso interpuesto por D. XXX, cuyo escrito fue sellado el día 2 de agosto de 2002 en el registro General de entrada de la subdelegación de gobierno de León y dirigido al Alcalde del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

3º.- Disponer que en lo sucesivo todo tribunal designado para evaluar los candidatos que opten a una plaza en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), deben entender que las bases de las convocatorias son vinculantes y no pueden modificarse ni

alterarse si no es con estricta sujeción a las normas de la ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común”.

El Ayuntamiento contestó aceptando el primer apartado de la resolución. En cuanto al segundo, referido a la resolución expresa del recurso interpuesto por el compareciente, literalmente no dice que a la vista del lapso temporal transcurrido, en nada contribuiría al principio de seguridad jurídica, vulnerando los límites de la revisión consagrados en el art. 106 de la Ley 30/92. El ayuntamiento sigue manteniendo que el haberse extralimitado en la ampliación máxima del tiempo establecido en las bases de la convocatoria para la realización del ejercicio, no ha vulnerado las mismas.

1.4. Composición tribunales de oposiciones

En el expediente de queja **Q/1316/04**, comparecieron un grupo de concejales de un ayuntamiento, manifestando que lo que pretendían era estar presentes en las convocatorias que realiza el ayuntamiento para elegir a su propio personal.

Pues bien, analizada la problemática que deriva del presente expediente llegamos a la conclusión de que no existe, en principio, actuación irregular por parte de la administración. Todo ello sin perjuicio de cualquier otra documentación no existente actualmente en los archivos de esta Institución y de la que, en su caso, pudieran extraerse conclusiones diferentes.

Por estos motivos nos vimos en la necesidad legal de proceder al archivo de la queja.

Sin embargo, a la vista de la cuestión planteada, estimamos oportuno realizar a los interesados las siguientes consideraciones:

Debe comenzarse señalando que la composición de los órganos de selección de personal no debe tener en cuenta la participación de los grupos políticos, pues no son órganos complementarios del ayuntamiento.

El art. 4 del RD 896/1991, de 7 junio 1991, que regula las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, fija el contenido mínimo que deben respetar las bases de convocatoria, entre cuyos apartados se refiere a: e) Los tribunales, que contarán con un Presidente, un Secretario y los Vocales que determine la convocatoria. Su composición será predominantemente técnica y los vocales deberán poseer titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas –precepto básico-. f) El número de miembros de dichos tribunales que en ningún caso será inferior a cinco. –no básico-.

Cierto es que los miembros de los tribunales podrán ser concejales, pues el precepto citado exige tan solo una composición predominantemente técnica, no exclusivamente técnica, y también se admite la posibilidad de que los tribunales y las comisiones permanentes de selección puedan disponer la incorporación a sus trabajos de asesores especialistas.

Pero una práctica que se considera incorrecta, porque no está prevista en el ordenamiento, es la designación de controladores u observadores, que no se consideran necesarios puesto que la Ley establece suficientes garantías para salvaguardar la independencia de los miembros de los tribunales respecto de los intereses de los examinados.

Una vez informados los interesados procedimos seguidamente al archivo del expediente.

1.5. Retraso en la celebración de pruebas de acceso a la función pública

En el expediente **Q/157/04** compareció ante esta Institución un ciudadano manifestando que en el *BOP* nº 50, 29-04-2002 y en el *BOE* nº 134, 05-06-2002, se publica la convocatoria para proveer una plaza de ordenanza, dentro de la plantilla de personal funcionario de la Diputación Provincial de Soria, y que el plazo de presentación de solicitudes había finalizado el día 25 de junio de 2002, y que al día 26 de enero de 2004 la Diputación no había aprobado las listas provisionales de aspirantes admitidos y excluidos.

El interesado ponía de manifiesto, igualmente, que ha preguntando en el departamento de personal de la diputación, por esta exagerada tardanza en la continuación de los tramites de la oposición, y la administración se ha limitado a contestar verbalmente que no se ha convocado nada, sin otra explicación.

Admitida la queja a tramite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, en cumplimiento de la petición realizada desde esta institución por la Diputación Provincial de Soria se ha remitido informe en los términos que a continuación paso a transcribir:

“.../... relativa a la convocatoria para la provisión de una plaza de ordenanza de la plantilla de personal funcionario de la Diputación Provincial de Soria. Convocatoria publicada en el BOE nº 134 de 5 de junio de 2002, de la que solicita informe sobre el estado de la misma, decir:

Plaza de Ordenanza perteneciente a la plantilla de Funcionarios de la Diputación Provincial de Soria.

Fecha publicación Convocatorio BOP: 29-4-2002.

Fecha publicación Convocatoria BOE: 13-05-2002.

Plazo Instancias: 20 días naturales desde la publicación en el BOP.

BOP Lista Provisional de Admitidos: 24-07-2002.

BOP Lista Definitiva de Admitidos: 18-02-2004.

Fecha publicación Tribunal BOP: 21-04-2004.

Fecha publicación Examen BOP: 21-04-2004.

Fecha realización primer ejercicio. 13 de mayo de 2004, a las 10 horas en la Escuela de Relaciones Laborales (Plaza Mayor, 1) de Soria”.

A la vista de lo informado, y de conformidad con la normativa aplicable al supuesto planteado, procede realizar las siguientes consideraciones relativas a la cuestión que constituye el objeto de la presente queja.

Primera.- En el *BOP* de Soria nº 50, de 29 de abril de 2002, se publicó la convocatoria y bases para proveer mediante oposición y en propiedad, un puesto de ordenanza, dentro de la plantilla de personal funcionario de la corporación de la Diputación de Soria, confiriendo un plazo de veinte días naturales, contados a partir de la publicación en *BOE* de 13-05-2002, para presentación de instancias por aquellos aspirantes interesados y que reunieran los requisitos exigidos (base tercera).

Cabe concluir que con dicha convocatoria se inició un proceso selectivo que se enmarca en el ámbito de la potestad organizativa de esa diputación, pero cuyo *prius* lógico no es sino la necesidad de contar con efectivos de personal suficientes para el cumplimiento de sus fines, en este caso y concretamente, los relativos a la función subalterna.

Dicho en otros términos, el reclutamiento del personal llamado a prestar servicios para una Administración pública no constituye un fin en sí mismo, sino un medio ordenado al logro de los intereses generales que le vienen encomendados constitucionalmente, relación de medio a fin donde el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho es incuestionable (art. 103.1 CE).

Segunda.- Sentado lo anterior, y en cuanto procedimiento administrativo que es, ningún proceso de selección de personal queda excluido de la obligación establecida en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

“42. Obligación de resolver.-

1. La administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y de las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la administración”.

Tal obligación deberá cumplirse, además, con sometimiento al plazo máximo que haya fijado la norma reguladora del correspondiente procedimiento, según prevé el apartado 2 del precepto citado (salvedad hecha de la posibilidad de suspensión o ampliación contempladas en los apartados 5 y 6 del mismo art. 42, cuya aplicación al presente caso no nos consta).

Tercera.- En las bases de la convocatoria que nos ocupa no aparece referencia alguna al extremo a que se acaba de aludir, y también guardan silencio, tanto el RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, como el reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por RD 364/1995, de 10 de marzo, de aplicación supletoria para los funcionarios de las restantes Administraciones públicas, según dispone su art. 1.3.

Ello no obstante, el plazo máximo de duración del procedimiento de referencia no queda indeterminado, puesto que el art. 42.3 de la Ley 30/92, sale al paso de esta eventualidad en los siguientes términos: “Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”.

En consecuencia, ni existe justificación alguna de la demora en que se incurre en la paralización del procedimiento selectivo cuestionado, desde el 24 de julio de 2002, fecha de publicación listas provisionales de admitidos, hasta el 18 de febrero de 2004, fecha de publicación de la lista definitiva de admitidos, a la hora de impulsar y resolver la ‘oposición’ de la que trae causa la presente queja, ni resultan de recibo las explicaciones dadas al interesado, a tenor de lo informado por esa Diputación a esta Institución.

Por cuanto antecede, y en ejercicio de las competencias que atribuye a esta Institución el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León se formuló la siguiente resolución:

«Para que, ante supuestos como el planteado en el presente expediente, se aplique estrictamente el impulso de oficio evitando retrasos innecesarios en la realización de los procesos de selección de personal y se cumplan las previsiones contenidas en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, que deben de regir toda clase de procedimientos».

La Diputación aceptó nuestra resolución.

Expediente **Q/498/04**. Otro ejemplo de clara falta de impulso administrativo se está produciendo en relación con la convocatoria de una plaza de técnico de administración general del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid).

El compareciente denunció que en el *BOE* núm. 80 de 3 de abril de 2003, se había publicado la convocatoria del proceso de selección por concurso libre como funcionario de una plaza de técnico de administración general del Ayuntamiento de Peñafiel (Valladolid).

Desde dicha publicación, no se ha producido ningún anuncio, ni de listas provisionales ni de suspensión del proceso, estando hasta la fecha sin resolver.

La queja ha sido admitida a tramite y solicitado el pertinente informe a la Administración municipal correspondiente, habiéndonos contestado que están pendientes de un informe solicitado a los servicios de asistencia de la Diputación Provincial de Valladolid. Esta Institución, después de dejar transcurrir un plazo prudencial para que la Diputación emita el citado informe, ha vuelto a solicitar del ayuntamiento información sobre el proceso selectivo cuestionado. Al momento de redactar el presente informe estamos pendientes de su recepción.

1.6. Falta de contestación reclamación contra concurso-oposición de ingreso en el Cuerpo de Maestros

En el expediente de queja **Q/2058/03** el compareciente denuncia la falta de contestación del escrito presentado por un opositor en el concurso-oposición de ingreso en el cuerpo de maestros, especialidad educación física, manifestando que el interesado, entre otras cosas, con fecha 30 de septiembre de 2003 había presentado un escrito, solicitando ver el expediente y obtener copias de los documentos reseñados de la *a)* a la *f)* en dicho escrito, y que no había obtenido ninguna respuesta hasta el momento.

Admitida la queja a tramite, e iniciada la investigación oportuna, hemos recibido el informe solicitado poniendo de manifiesto a esta Institución los extremos que a continuación transcribimos:

“En primer lugar, por Orden PAT/322/2003, de 31 de marzo, se convocaron procedimientos selectivos de ingreso en el cuerpo de maestros y procedimientos para la adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios del mencionado cuerpo. De acuerdo con lo establecido en la orden de convocatoria, el día 2 de julio de 2003 se publicó en los tableros de anuncios de la Dirección Provincial de Educación de Burgos y en las distintas sedes de los tribunales calificadores el resultado provisional de la baremación de la fase de concurso del proceso selectivo convocado, dando a los interesados un plazo de dos días para que

formularan las alegaciones correspondientes. Posteriormente, mediante resolución de 1 de agosto de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos, se ordena la exposición de las listas de aspirantes seleccionados en el procedimiento de ingreso al cuerpo de maestros y de los declarados aptos en el procedimiento de adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios del citado cuerpo. En las mencionadas listas se publicaba la puntuación total obtenida, incluyendo tanto las fases de oposición como la de concurso.

La mencionada resolución, en su apartado cuarto, concedía un mes para la interposición del recurso de alzada contra las listas objeto de exposición. En virtud de la misma D. XXX interpuso recurso de alzada, que fue resuelto mediante resolución de 26 de noviembre de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos, siendo desestimado, teniendo en cuenta que fundamentaba su pretensión en la baremación provisional de la fase de concurso que no genera derecho alguno dada su propia naturaleza y que es susceptible de cambio tanto en virtud de las reclamaciones que pudieran realizar los aspirantes, como de las revisiones que pudiera practicar la administración.

La queja formulada establece que han podido existir alteraciones en las actas publicadas, lo que en ningún caso puede mantenerse. El propio interesado en su escrito de interposición de recurso de

alzada conoce los resultados de la fase de oposición por los listados publicados, fiel reflejo de las actas, y que fueron asimismo aportadas como prueba por el interesado junto con el citado escrito de interposición. En definitiva, ni ha habido alteración de las actas, ni oscuridad en el procedimiento dado que Don XXX ha conocido en todo momento las notas de los aspirantes.

En segundo lugar, con respecto a la fase de concurso, parte el interesado de un error al considerar la exposición provisional de la baremación de dicha fase como acta definitiva. La puntuación definitiva es la que se expuso en los tableros de anuncios de las Direcciones Provinciales de Educación, como consecuencia de lo dispuesto en la Resolución de 1 de agosto de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos citada, publicada en el BOCYL de 4 de agosto de 2003.

Por otra parte, mediante escrito de 30 de septiembre de 2003, el interesado solicitó el acceso al expediente del concurso-oposición convocado por Orden PAT/322/2003, de 31 de marzo, alegando que se ha vulnerado el art. 35 letra a), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pues bien, tal vulneración no puede mantenerse puesto que todo el procedimiento se inspira en el principio de publicidad, habiéndose dado cumplida información de su estado en todos sus trámites como demuestra el

hecho de que a su escrito de interposición del recurso de alzada contra los listados definitivos acompañaba copia sellada de las actas y baremaciones publicadas tanto por el tribunal como por la Dirección Provincial de Educación de Burgos.

En tercer lugar, en cuanto a la solicitud de acceder al expediente del concurso-oposición, este derecho se encuentra recogido en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora, o en imagen o el tipo de material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. En este sentido debe señalarse que el procedimiento convocado por orden PAT/322/2003, de 31 de marzo, consta de tres fases: oposición, concurso y fase de prácticas y que al día de la fecha de la solicitud de acceso al expediente se hallaba pendiente la realización de la fase de prácticas, por lo que el procedimiento no estaba terminado.

En virtud de todo lo anterior, se ha de considerar que el interesado ha tenido conocimiento del expediente al haber presentado junto con el recurso de alzada la documentación relativa a la fase de oposición, así como acceso a la baremación derivada de la fase de concurso, que se ordenó exponer en los tableros de anuncios de las

Direcciones Provinciales de Educación, por Resolución de 1 de agosto de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos”.

A la vista del informe señalado y de las alegaciones realizadas por el interesado, éste solicitaba en su escrito de fecha 30 de septiembre de 2003 la exhibición y puesta de manifiesto del expediente íntegro del concurso oposición.

A nuestro juicio, se plantea en este caso el alcance del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos, cuestiones que abordaremos a continuación.

Primera.- En cuanto manifestación de la actividad encomendada a un órgano colegiado de la administración, como es el caso de los tribunales calificadores que han de examinar a los participantes, -los criterios de corrección de cada una de las pruebas selectivas, los documentos obrantes en el expediente de cada opositor, las actas, etc-, forman parte, sin duda, del expediente administrativo en que se materializa el desenvolvimiento de dicha actividad.

Sentado lo anterior, es de señalar que la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC, en adelante) destaca que el nuevo concepto de administración, su carácter instrumental puesto al servicio de los ciudadanos, debe

"trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos". Por ello la Ley pretende garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa, introduciendo un nuevo concepto sobre la relación de la administración con el ciudadano.

El régimen que, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 105 b) CE, disciplina el acceso a los archivos y registros administrativos permite afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho subjetivo del que son titulares los ciudadanos -a la vez que ante un principio objetivo de funcionamiento-, aun cuando en determinados supuestos legalmente establecidos se requiera, además, ostentar la cualidad específica de interesado.

Segunda.- Así las cosas, es preciso detenerse sobre algunos derechos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), ha querido resaltar, en un precepto compilador de los derechos procedimentales de los ciudadanos.

El art. 35, en efecto, aglutina las exigencias mínimas que los particulares pueden demandar de las Administraciones públicas. Dichos derechos se sitúan en el título IV que reza -De la actividad de las

Administraciones públicas- y, concretamente, en su capítulo I titulado, abstractamente, -Normas generales-. Entre tales generalidades se sitúan cuestiones tan diversas como los más variados derechos (algunos de relevancia constitucional y otros de simple creación legal), la responsabilidad en la tramitación de expedientes, la obligación de resolver, el valor de los actos presuntos, la incorporación de los adelantos tecnológicos o el valor de las copias, etc.

Centrándonos concretamente en la tabla de derechos que los ciudadanos poseen en sus relaciones con las Administraciones públicas, nos encontramos con los siguientes:

En primer lugar, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos. Esta previsión no es nueva en absoluto y procede de una refundición de los arts. 62 y 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. Mientras que el derecho de acceso al expediente no ha sufrido alteración alguna en su redacción, la expedición de copias presenta ahora un carácter reglado frente a la discrecionalidad que se advertía en el antiguo art. 63.

Entendemos que no debe confundirse este derecho del ciudadano a conocer con plenitud el estado de la tramitación de un procedimiento en curso y que le afecta, con el más limitado del art. 37 LRPAC, relativo a la

obtención de copias o certificados de los documentos que, en el marco del derecho de acceso a archivos y registros, se dirige, entre otros supuestos, a permitir, por ejemplo, a los ciudadanos con móviles investigadores el conocimiento de expedientes correspondientes a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, y que viene a desarrollar el apartado h) de este mismo art. 35.

Por el contrario, los requisitos de la actividad para el ejercicio del derecho reconocido en el art. 35, a), en primer lugar vienen determinados en cuanto al tiempo: en cualquier momento. En cuanto a la forma: solicitada la información por quien estuviese legitimado, en forma verbal, por teléfono o por escrito, se contestará lo antes posible, pudiendo incluso obtener copias de documentos.

Tercera.- De otra parte el art. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública establece que los procesos selectivos y los concursos de traslados deben garantizar en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

El principio de publicidad de los procesos de concurrencia competitiva, en este supuesto acceso a la función pública, complementa, de modo especial, el derecho de acceso que reconoce el art. 35, a) de la Ley 30/1992 a todo interesado en un procedimiento concreto.

Cuarta.- En otro orden de cosas, las solicitudes de acceso a los archivos y registros públicos dan lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo no excluido de la obligación de dictar resolución expresa y de su correspondiente notificación, según se establece con carácter general en el art. 42.1 LRJ-PAC. Y aun cuando tras la nueva redacción del art. 43 de la misma (en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero) se ha reforzado el carácter positivo del silencio administrativo resultante de la falta de resolución expresa, dicha previsión tiene escaso alcance si, como ha sucedido en el presente caso, la administración no lleva a efecto la obligación de hacer que ésta comporta, mediante la puesta a disposición de los documentos expresamente solicitados por el compareciente y la entrega de aquellos interesados especialmente.

Se emitió la siguiente resolución:

“Que por quien proceda, se dé cumplimiento a lo solicitado por D. XXX en su escrito de fecha 30 de septiembre de 2003, registrado de entrada en la Delegación Territorial en Palencia, Dirección Provincial de Educación, poniendo a la vista y exhibiendo el expediente integro de la oposición en cuestión, y se le entreguen las copias que solicite”.

La resolución anterior fue aceptada por la Administración educativa.

1.7. Incidencia en los procesos selectivos de personal

1.7.1. Notificaciones defectuosas

El expediente **Q/605/03** se refería a la participación en un concurso-oposición para la provisión de puestos de trabajo vacantes, en régimen de contratación laboral de carácter fijo para la categoría de Auxiliar de Biblioteca convocado por Orden de 24 de abril de 2001 (*BOCYL* de 10 de mayo), mostrando su disconformidad principalmente:

1.- Con los contenidos de las preguntas formuladas en el supuesto práctico de la fase de oposición que a su juicio comportaban tener un conocimiento superior que el exigido a un auxiliar de biblioteca.

2.- Manifestaba también que el número de aprobados en el segundo examen coincidía con las plazas afectadas en el concurso-oposición.

3.- Que había reclamado ante el tribunal para poder ver su ejercicio, habiendo sido citado en la ciudad de Valladolid (sede del tribunal) por medio de una carta certificada para el día 21 de enero de 2001 a las 16,30 horas, y la carta la recibió el día 22 de enero a las 10,45.

4.- Que los tribunales que examinaron en las últimas oposiciones no hacen públicas las plantillas con las respuestas de las distintas pruebas, ni dejan llevar los cuestionarios de las pruebas; sin embargo los sindicatos sí pueden acceder fácilmente a los distintos cuestionarios y a las respuestas de las distintas oposiciones.

Admitida la queja a tramite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Presidencia informe en el cual se han puesto de manifiesto a esta Institución los extremos que a continuación paso a transcribir:

“1.- Los tribunales calificadores de las pruebas selectivas para el ingreso en la administración gozan de discrecionalidad técnica en el ejercicio de sus funciones, que encuentra su fundamento en su imparcialidad, especialización de sus conocimientos e intervención directa en las pruebas, de forma que la formulación de los ejercicios de la oposición es competencia discrecional del tribunal calificador, sin que se puedan revisar los criterios adoptados en virtud de esa discrecionalidad técnica, no pudiendo entrar en la valoración de los conocimientos técnicos exigidos a los concursantes; si bien la actividad de los tribunales es susceptible de recursos administrativos y en vía judicial en los que podrían aplicarse técnicas de control de la discrecionalidad, recursos que en los plazos establecidos en la legislación vigente pueden interponer todos los interesados en el procedimiento.

2.- Las bases de la convocatoria establecen el concurso-oposición como sistema de selección, de forma que para superar las pruebas selectivas es necesario aprobar la fase de oposición y encontrarse, en un número de orden no superior al número de plazas

convocadas. Los puntos de la fase de concurso no podrán, en ningún caso, ser aplicados para superar la fase de oposición.

El tribunal no ha vinculado el número de aprobados en la fase de oposición al número de plazas convocadas, si bien teniendo en cuenta el grado de dificultad de los ejercicios y el nivel técnico exigido en ellos para el desarrollo de las funciones propias de los puestos de la categoría de ayudantes de bibliotecas, resultó un número de aprobados coincidente con el número de plazas convocadas sin que esta circunstancia suponga una vulneración de las bases de la convocatoria.

3.- Efectivamente el interesado reclamó ante el tribunal para poder ver su ejercicio siendo practicada la notificación de la citación un día después de la fecha señalada, se desconoce si el interesado presentó escrito de reclamación ante el tribunal, así como las decisiones adoptadas a este respecto por el tribunal.

4.- Es intención de esta Dirección General publicar en la página web de la Junta de Castilla y León las plantillas de las respuestas en las distintas pruebas y así se viene haciendo en las últimas pruebas de acceso al cuerpo auxiliar y administrativo.

Asimismo por parte de esta Dirección General se presentarán sugerencias a los tribunales de las distintas pruebas selectivas para

que faciliten a los aspirantes los cuestionarios el mismo día del examen”.

A la vista del informe señalado y de las alegaciones realizadas por el interesado en este expediente, esta Institución nada objeta en cuanto a los puntos 1, 2 y 4, sin embargo manifestamos nuestro desacuerdo respecto del tercer apartado.

A nuestro juicio, se plantea en este expediente el procedimiento de notificación utilizado por la administración para convocar al compareciente que había solicitado ver el expediente en el que tenía la condición de interesado.

El régimen que, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 105 b) CE, disciplina el acceso a los archivos y registros administrativos permite afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho subjetivo del que son titulares los ciudadanos -a la vez que ante un principio objetivo de funcionamiento-, aun cuando en determinados supuestos legalmente establecidos se requiera, además, ostentar la cualidad específica de interesado. Régimen, que no podríamos hacer efectivo si no se realizan adecuadamente las notificaciones pertinentes a los interesados.

Llegados a este punto parece necesario precisar que el art. 59.1 de la Ley 30/1992, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar los medios a que puede acudir la administración para realizar notificaciones a los interesados,

establece que, cualesquiera que éstos sean, deben permitir que la administración tenga constancia de su recepción por el interesado, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, exigiéndose en el mismo apartado del mencionado precepto legal que se incorpore al expediente la acreditación de la notificación efectuada.

Sin embargo, en el caso al que se viene haciendo referencia, la notificación no se produjo en las condiciones que exige el repetido precepto legal, ya que, una vez convocado el interesado, para hacer efectivo su derecho y así poder consultar el expediente, la administración fija la fecha para el día 21 de enero de 2001, y la notificación la recibe el día 22 de enero a las 10,45 horas.

Se formuló la siguiente resolución:

"Con carácter general, que por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se den las ordenes oportunas para que en lo sucesivo las notificaciones que se practiquen a los interesados en el curso de los procedimientos de acceso al empleo público, se ajusten de forma estricta a las prescripciones legales vigentes en la materia, contenidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Para el caso concreto, se vuelva a notificar a D. XXX, interesado en el procedimiento, concediéndole un nuevo plazo para poder

examinar el expediente que había solicitado con fecha 17 de diciembre de 2001”.

Finalmente la Administración aceptó nuestra resolución.

En el expediente **Q/1212/04** el compareciente manifestaba que D. XXX se había presentado a la última convocatoria de oposiciones para la policía local del Ayuntamiento de León. Que había solicitado por escrito una serie de documentos que se encontraban en el expediente de dicha oposición, y no había obtenido ninguna respuesta.

Admitimos la queja a tramite, y seguidamente solicitamos informe al Ayuntamiento de León.

Fue el propio compareciente quien nos comunicó que el Ayuntamiento había entregado toda la documentación solicitada, y que por consiguiente deseaba que cerrásemos el expediente. Al haberse solucionado en tramitación el problema que nos había sido planteado, dimos por concluido su estudio y lo archivamos.

En el expediente **Q/953/04** se planteaba ante esta institución la participación en el proceso selectivo para el ingreso en la escala sanitaria del cuerpo facultativo superior –médicos de atención primaria- convocado por Orden de 4 de enero de 1994 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, publicada en el *BOCYL* de 7 de enero de 1994.

Que el 2 de febrero de 2004 apareció en la página web de la Junta de Castilla y León la relación de aspirantes que habían superado dicho

proceso y la puntuación total obtenida, siendo la puntuación del último de los aprobados de 34.40, y que por escrito del 13 de febrero de 2004, el interesado solicitó, amparándose en el art. 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Administrativo Común, ser informado de la puntuación que había obtenido en el mencionado concurso de méritos, desglosada por apartados (experiencia profesional, expediente académico y trabajo-memoria) y del puesto que ocupaba en el mismo, así como de la puntuación de todos los demás aspirantes en cada uno de los apartados anteriormente mencionados. También había solicitado que se contemplase algún sistema para cubrir todas las plazas convocadas ante las posibles vacantes que, por motivos como fallecimiento, jubilación o renunciaciones, pudieran haberse producido.

Que, el día 27 de abril recibió un escrito, en el que se le comunicaba la puntuación total, desglosada por apartados, sin indicar el número de orden que ocupa en el proceso, ni dar respuesta a las otras dos cuestiones planteadas en la solicitud.

Admitida la queja a trámite, e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, hemos recibido el informe solicitado poniendo de manifiesto a esta Institución los extremos que a continuación transcribimos:

“El escrito de queja hace alusión al proceso selectivo para ingreso en el cuerpo facultativo superior, escala sanitaria de médicos de atención primaria, convocado por Orden de 4 de enero de 1994 en el que D. XXX ha sido participante.

Respecto al contenido de la queja debemos precisar lo siguiente, el relato que en ella se hace se corresponde con actuaciones del tribunal de valoración del proceso de selección más comúnmente conocido como el proceso de la transitoria IV, en el cual el autor de la queja fue participante, sin que se aprecie por este centro directivo motivo para la queja ya que instado el tribunal de valoración a facilitar al opositor su puntuación desglosada por apartados, lo hace con fecha 22 de abril de 2004 satisfaciendo así las pretensiones de D. XXX; por lo que respecta al hecho de que en ese escrito no se le indica el orden que ocupa en el proceso, resta añadir que las propias bases de la convocatoria, establecen la exigencia de publicación, por orden de puntuación, únicamente respecto de los aspirantes que han superado el proceso selectivo (base 6.4 de la Orden de 4 de enero de 1994 de la que se adjunta una copia).

Por último y respecto a la situación de pendencia de publicación en BOCYL de la orden por la que se apruebe la relación definitiva de aspirantes que han superado el proceso, le participo que, mediante Orden PAT/702/204, de 11 de mayo (BOCYL de 14 de mayo), se

aprobó y publicó la relación definitiva de aspirantes que han superado el proceso selectivo para ingreso en el cuerpo Facultativo superior, escala sanitaria (médicos de atención primaria) contra el que formuló su queja D. XXX, sin que haya recurrido ésta en vía administrativa, y no teniendo constancia, este centro directivo de que el mismo haya impugnado la Orden PAT 702/2004 ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

A la vista del informe señalado y de las alegaciones realizadas por el interesado, éste lo único que recibió en el escrito que la administración le envió el 22 de abril de 2004, fue comunicación de su puntuación, desglosada por apartados, sin indicar el número de orden que ocupaba en el proceso selectivo, ni dar respuesta a las otras dos cuestiones planteadas en su solicitud.

A nuestro juicio, se plantea en este caso el alcance del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos, cuestiones que abordaremos a continuación.

Primera.- En cuanto manifestación de la actividad encomendada a un órgano colegiado de la administración, como es el caso de los tribunales calificadores que han de examinar a los participantes, los criterios de corrección de cada una de las pruebas selectivas, los documentos obrantes en el expediente de cada opositor, las actas, etc, forman parte, sin duda, del

expediente administrativo en que se materializa el desenvolvimiento de dicha actividad.

Sentado lo anterior, es de señalar que la exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC, en adelante) destaca que el nuevo concepto de administración, su carácter instrumental puesto al servicio de los ciudadanos, debe "trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos". Por ello la ley pretende garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa, introduciendo un nuevo concepto sobre la relación de la administración con el ciudadano.

El régimen que, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 105 b) CE, disciplina el acceso a los archivos y registros administrativos permite afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho subjetivo del que son titulares los ciudadanos -a la vez que ante un principio objetivo de funcionamiento-, aun cuando en determinados supuestos legalmente establecidos se requiera, además, ostentar la cualidad específica de interesado.

Segunda.- Así las cosas, es preciso detenerse sobre algunos derechos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), ha querido resaltar, en un precepto compilador de los derechos procedimentales de los ciudadanos.

El art. 35, en efecto, aglutina las exigencias mínimas que los particulares pueden demandar de las Administraciones públicas. Dichos derechos se sitúan en el título IV que reza -De la actividad de las Administraciones públicas- y, concretamente, en su capítulo I titulado, abstractamente, -Normas generales-. Entre tales generalidades se sitúan cuestiones tan diversas como los más variados derechos (algunos de relevancia constitucional y otros de simple creación legal), la responsabilidad en la tramitación de expedientes, la obligación de resolver, el valor de los actos presuntos, la incorporación de los adelantos tecnológicos o el valor de las copias, etc.

Centrándonos concretamente en la tabla de derechos que los ciudadanos poseen en sus relaciones con las Administraciones públicas, nos encontramos con los siguientes:

En primer lugar, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos. Esta previsión no es nueva en absoluto y procede de una refundición

de los arts. 62 y 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. Mientras que el derecho de acceso al expediente no ha sufrido alteración alguna en su redacción, la expedición de copias presenta ahora un carácter reglado frente a la discrecionalidad que se advertía en el antiguo art. 63.

Entendemos que no debe confundirse este derecho del ciudadano a conocer con plenitud el estado de la tramitación de un procedimiento en curso y que le afecta, con el más limitado del art. 37 LRPAC, relativo a la obtención de copias o certificados de los documentos que, en el marco del derecho de acceso a archivos y registros, se dirige, entre otros supuestos, a permitir, por ejemplo, a los ciudadanos con móviles investigadores el conocimiento de expedientes correspondientes a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, y que viene a desarrollar el apartado h) de este mismo art. 35.

Por el contrario, los requisitos de la actividad para el ejercicio del derecho reconocido en el art. 35, a), en primer lugar vienen determinados en cuanto al tiempo: en cualquier momento. En cuanto a la forma: solicitada la información por quien estuviese legitimado, en forma verbal, por teléfono o por escrito, se contestará lo antes posible, pudiendo incluso obtener copias de documentos.

Tercera.- De otra parte el art. 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública establece que los procesos

selectivos y los concursos de traslados deben garantizar en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

El principio de publicidad de los procesos de concurrencia competitiva, en este supuesto acceso a la función pública, complementa, de modo especial, el derecho de acceso que reconoce el art. 35, a) de la Ley 30/1992 a todo interesado en un procedimiento concreto.

Cuarta.- En otro orden de cosas, las solicitudes de acceso a los archivos y registros públicos dan lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo no excluido de la obligación de dictar resolución expresa y de su correspondiente notificación, según se establece con carácter general en el art. 42.1 LRJ-PAC. Y aun cuando tras la nueva redacción del art. 43 de la misma (en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero) se ha reforzado el carácter positivo del silencio administrativo resultante de la falta de resolución expresa, dicha previsión tiene escaso alcance si, como ha sucedido en el presente caso, la administración no lleva a efecto la obligación de hacer que ésta comporta, mediante un escrito de la administración que contenga la contestación a todos los pedimentos que efectuaba el interesado.

Se emitió la siguiente resolución:

“Que por quien proceda, se dé cumplimiento en todos sus extremos a lo solicitado por D. XXX en su escrito de fecha 13 de febrero de

2004, registrado de entrada en la Delegación Territorial en León, n° xxx”.

Esta resolución fue aceptada por la Administración.

1.7.2. Proceso selectivo de funcionarios en el Ayuntamiento de Salamanca

En el expediente de queja **Q/1662/03** se hacía referencia a la convocatoria del año 2002 de oposiciones al Cuerpo Auxiliar Administrativo del Ayuntamiento de Salamanca, cuyas pruebas selectivas se iniciaron el día 1 de marzo de 2003.

Según se decía en la reclamación, el motivo de discordia radicaba en las respuestas otorgadas por el Tribunal Calificador de las pruebas selectivas a dos preguntas del segundo ejercicio de la oposición de Auxiliares de Administración General. Tales preguntas serían la n° 10, referida a la pena de muerte, y la n° 38, sobre la condición de los extranjeros residentes habitualmente en el término municipal.

El problema de fondo es el relativo a la determinación correcta de la respuesta correspondiente a la pregunta n° 10 del segundo ejercicio de las pruebas selectivas. Dicha pregunta, con un enunciado en el que genéricamente se plantea cuál de las cuatro soluciones era la correcta, contiene dos soluciones que aparentemente podrían ser correctas ambas y que son las que han dado lugar a la controversia. La primera decía que “la

pena de muerte queda abolida en todo caso” y la segunda expresaba que “queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra”.

La discusión se puede resumir de la siguiente manera: El autor de la queja estimaba que la respuesta válida era la primera, a tenor de lo contemplado en la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, de Abolición de la Pena de Muerte en Tiempos de Guerra, que declara abolida la pena de muerte en el Código Penal Militar, único texto legal que la contemplaba, y suprime todas las referencias legales a la misma, haciéndola desaparecer, en consecuencia, de nuestro ordenamiento jurídico. Por el contrario, el Tribunal Calificador estima que la Constitución sigue contemplando en su art. 15 la posibilidad de que las leyes penales militares para tiempos de guerra puedan considerar la imposición de dicha pena de muerte siempre que se produzca la habilitación legal correspondiente.

Pues bien, ante dicha controversia, esta Procuraduría estimó que al producirse un planteamiento de la pregunta tan genérico, tal planteamiento parece referirse a la opción correcta en la actualidad de acuerdo con las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, las cuales, como el propio Tribunal reconoce, suponen la eliminación de la pena de muerte del ordenamiento jurídico penal militar. Por lo tanto, la respuesta de la letra a) por la que optó el autor de la queja no es incorrecta. Cuestión distinta habría sido si simplemente se hubiera añadido al enunciado de la pregunta nº 10 la coletilla “de acuerdo con la Constitución Española de 1978”, en

cuyo caso la única solución válida sería la decidida por el Tribunal Calificador pero, insisto, dado el planteamiento de la pregunta, no cabe tachar como incorrecta la respuesta de la letra a).

Por otra parte, se plantea igualmente una duda razonable sobre la pregunta n° 38, relativa a la condición de los extranjeros residentes habitualmente en el término municipal y que figuren como tales inscritos en el término municipal. En este caso, al igual que en el anteriormente referido, el autor de la queja aporta razonamientos que, en mi opinión, justifican con una motivación suficiente que la solución correcta adoptada por el Tribunal Calificador no era tal. En efecto, de conformidad con la redacción vigente de la Ley de Bases de Régimen Local, se elimina la distinción entre vecino y domiciliado, de manera que los inscritos en el Padrón municipal, como dice el autor de la queja, son los vecinos del municipio, motivo por el que no se entiende por qué la solución correcta decidida por el Tribunal es la que se refería a los domiciliados y no la de los vecinos.

Sin embargo, es cierto como se significa en el Decreto de la Alcaldía de fecha 7 de julio de 2003 que es improcedente entrar a valorar las dudas respecto de la segunda pregunta aludida, en tanto que la resolución del recurso se refería única y exclusivamente a la decisión del Tribunal de 7 de mayo de 2003, fecha en la que no se había presentado alegación alguna sobre la segunda pregunta. Por este motivo, hay que concluir que la resolución del recurso es congruente con las pretensiones

manifestadas en la reclamación inicial, atendiendo a lo establecido en el art. 89.2 LRJPAC y que no cabe realizar reproche alguno a la Administración por no abordar la valoración de los argumentos del interesado respecto a la pregunta relativa a los extranjeros.

También hay que destacar que el Tribunal Calificador puede fijar libremente sus propias reglas de organización y funcionamiento, siempre dentro de lo que ordenen las bases de la convocatoria. Ello quiere decir que cuestiones como la determinación de la nota de corte para superar los ejercicios entran dentro de las competencias del Tribunal y puede hacerse libremente y en el momento que se considere oportuno, con el fin de conseguir que el número de aspirantes sea el adecuado para la realización de cada ejercicio. De hecho, la decisión de la nota de corte, una vez manifestada protesta formal por la representante de la Junta de Personal, se acuerda por unanimidad (Acta XIX) y responde plenamente a la libertad de decisión que tienen los Tribunales de Calificación de los procesos selectivos para el ingreso en las Administraciones públicas.

Una vez estudiado el problema de la valoración del ejercicio, procede profundizar a continuación en la tramitación realizada por el Ayuntamiento del recurso presentado por el autor de la queja.

En primer lugar, hay que señalar que el Secretario del Tribunal considera que la reclamación, desde un punto de vista formal, *“no puede ser tomada como recurso de alzada, sino como recurso de reposición,*

puesto que el presente Tribunal no tiene asignado órgano superior jerárquicamente establecido ante el que necesariamente ha de interponerse y sustanciarse aquél, y sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa, criterios ambos que impiden calificar el recurso formulado del modo considerado por la recurrente”.

Respecto a esta afirmación, debe decirse que el art. 114.1 LRJPAC, al hablar del recurso de alzada, contempla, sin condición alguna, que los tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos. Por consiguiente, parece claro que las resoluciones de los tribunales calificadores de oposiciones son susceptibles de recurso de alzada, por lo que en este aspecto puntual debe darse la razón al autor de la queja, en tanto en cuanto quién nombró al tribunal es el competente para resolver las reclamaciones y recursos que se presenten en el desarrollo del proceso selectivo.

No obstante, la situación que más ha llamado la atención de esta Procuraduría y que ha supuesto una absoluta indefensión para el autor de la queja ha sido la relativa a la tramitación del recurso. Como resultará fácil de entender, si se presenta un recurso de gran relevancia material (en el sentido de que la resolución va a afectar de manera inmediata a los derechos del aspirante y le va a suponer un perjuicio de imposible reparación) el día 30 de abril y su resolución se adopta el día

inmediatamente anterior a la celebración del ejercicio definitivo (el día 8 de mayo de 2003), sin notificación al interesado (lo que se produjo el día 19 de mayo), se produce su indefensión.

Para evitar esta situación, se podrían haber arbitrado dos medidas. Una sería la resolución inmediata del recurso con notificación fehaciente al aspirante, en todo caso, antes de la celebración del último ejercicio. La segunda sería la suspensión de la convocatoria del último ejercicio hasta la resolución motivada del recurso, algo para lo que se podría haber requerido la colaboración de un especialista con el fin de obtener un informe motivado sobre la respuesta correcta a la pregunta nº 10, tal y como ha sido formulada por el Tribunal. Debe recordarse, al contrario de lo afirmado por el Secretario del Tribunal, que esta segunda medida tiene su fundamento en el art. 111.2 LRJPAC, precepto que no exige para la suspensión de los actos administrativos la petición de los interesados, sino que permite la suspensión de oficio. Y en este caso concreto estaríamos ante los dos requisitos exigidos por la ley, dado que es evidente que la determinación de la respuesta decidida por el tribunal plantea importantes elementos de duda y da lugar a la no superación del segundo ejercicio de las oposiciones por lo que se produce un perjuicio de imposible reparación para el aspirante y, por otro lado, se incurre en el supuesto de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.a) LRJPAC (actos administrativos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, en concreto el derecho a acceder a cargos y funciones públicas del art. 23 CE).

Respondiendo otras argumentaciones expuestas en el escrito de queja, debe aclararse que el pie de recurso del Decreto de la Alcaldía de fecha 7 de julio de 2003 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León responde a la legalidad vigente. En este sentido, el art. 8.1.a) LJCA contempla que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán, en única o primera instancia, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales cuando tengan por objeto cuestiones de personal, salvo que se refieran al nombramiento o extinción de la relación de servicios de los funcionarios públicos de carrera. Como esta excepción es precisamente la que se refiere al supuesto planteado en el recurso, la única conclusión a la que se puede llegar es que la impugnación en vía judicial de la resolución de la Alcaldía de 7 de julio de 2003 debe realizarse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Como cuestión ajena a la reclamación, se ha detectado a través de las actas de las sesiones del tribunal calificador que el proceso de estas oposiciones ha sido extremadamente conflictivo, produciéndose determinados hechos que han dado lugar a múltiples reclamaciones de los aspirantes. Así, llaman la atención por su excepcionalidad los problemas de orden público que surgieron el 22 de diciembre de 2002 ante “las sospechas formuladas acerca de la parcialidad del tribunal y la falta de idoneidad del examen y de las hojas de respuesta proporcionadas a tal efecto”, algo que pudo derivarse de la falta de información suficiente a los aspirantes sobre la

necesidad de consignar en la hoja de respuestas datos relativos a la edad, el sexo y la titulación (Acta nº II).

Sin embargo, la desconfianza de los aspirantes hacia la Administración convocante no finaliza en ese momento, sino que, una vez subsanadas las posibles deficiencias y celebrado el primer ejercicio el 1 de marzo de 2003, un elevado número de opositores presenta una reclamación por presuntas irregularidades en la realización del examen en el aula 221, al considerar que los aspirantes de dicha aula dispusieron de diez minutos adicionales para revisar el cuestionario de preguntas. En lo concerniente a estas denuncias, los colaboradores del tribunal responsables del aula 221 negaron la veracidad de las mismas (Acta XIII), afirmando que se habían seguido escrupulosamente las instrucciones dadas por el tribunal para la realización del examen, pero por segunda vez la objetividad y transparencia del proceso selectivo y la igualdad de condiciones de los aspirantes quedó muy en entredicho.

Incluso, en el seno del propio tribunal calificador se han producido discrepancias. En efecto, la representante de la junta de personal hizo constar su protesta por el hecho de que el tribunal no fijara la nota de corte que supondría la aprobación del segundo examen con anterioridad a conocer las notas obtenidas por los aspirantes (Acta XVIII).

En definitiva, da la impresión de que la convocatoria de oposiciones para el cuerpo auxiliar administrativo realizada el año 2002 por ese

ayuntamiento no se desarrolló de la mejor manera posible, produciéndose situaciones que han supuesto una considerable desconfianza de los aspirantes sobre la objetividad y transparencia del proceso.

Finalmente, solo quedaría reseñar la preocupación de esta Procuraduría acerca del correcto desarrollo de los procesos selectivos para el ingreso en las Administraciones públicas, evitando cualquier duda de posibles manipulaciones o irregularidades en su desarrollo, algo que no se ha podido evitar en el supuesto de la convocatoria de oposiciones al cuerpo auxiliar administrativo del Ayuntamiento de Salamanca. Por ello, sería de todo punto necesario para futuras ocasiones reafirmar los controles previos a la realización de los exámenes -respecto a la claridad de las preguntas formuladas y de las respuestas consideradas válidas- y los criterios de realización de los ejercicios para que todos los aspirantes posean los mismos condicionantes y, por ende, sean valorados en pie de igualdad.

Por cuanto antecede, adopté la siguiente resolución:

“1.- Que en atención a los argumentos expuestos, se pongan por ese Ayuntamiento de ahora en adelante cuantos medios sean necesarios para garantizar la igualdad de todos los aspirantes en el desarrollo de los procesos selectivos que se convoquen, y así evitar conflictos tan lamentables como los sucedidos en la convocatoria de oposiciones al Cuerpo Auxiliar Administrativo del año 2002.

2.- Que en el caso del reclamante, ante la imprecisión del enunciado de la pregunta nº 10 del segundo ejercicio y dada la ausencia de dictamen de un especialista en la materia, se considere su respuesta como válida, caso de que pudiera haber supuesto con ello la superación del segundo ejercicio, a los efectos de baremación para convocatorias, contratos laborales, bolsas de trabajo, listas de espera o cualquier posibilidad de empleo que tuviera origen en ese Ayuntamiento”.

Según informó el Ayuntamiento de Salamanca, se toma nota de las resoluciones realizadas por esta Procuraduría en los procesos selectivos y “*en lo que atañe al caso del opositor reclamante, se cursan las instrucciones oportunas en el sentido de su resolución*”.

2. PROMOCIÓN INTERNA FUNCIONARIOS

En el informe de 2003, (Epígrafe 3.3.1.), reseñábamos el expediente **Q/1304/03**, en relación con las pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo facultativo superior (ingenieros de montes) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el que se reservó la totalidad de las plazas convocadas para acceder por el turno libre, sin reservar ninguna para acceder por el procedimiento de promoción interna. Sostenían los reclamantes que tal determinación de la Administración regional, contravenía el acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica de Castilla y León, e incluíamos resolución

dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, en primer lugar para que se arbitrasen los mecanismos legales, y se retirase alguna de las cuatro plazas anunciadas al turno libre, para ser provistas por el turno de promoción interna. Y en segundo, exhortando a la Consejería para que en cada oferta de empleo público que se apruebe, se reserven las plazas para ser provistas por el turno de promoción interna, para que los funcionarios que reúnan los requisitos puedan participar por dicho turno, con el fin de hacer efectiva la promoción profesional por la vía de acceso a un cuerpo o escala superior al de su pertenencia.

Puntualmente se recibe contestación de la Consejería de Presidencia en la que nos comunica lo siguiente:

“En cuanto al 1º apartado (...) esta Consejería de Presidencia y Administración Territorial no puede aceptar este apartado de la resolución, ya que el Decreto 29/2003, de 27 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su art. 3 que en cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo para la modernización y mejora de la Administración autonómica, las convocatorias de promoción interna de personal funcionarios, se realizaran separadamente de los procesos del turno libre.

En cuanto al apartado 2º de la resolución, manifestamos su aceptación, y dado que el acuerdo de modernización y mejora de la Administración autonómica de Castilla y León, tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005, en la ejecución de las próximas ofertas de empleo público se reservarán plazas para el ingreso en el citado cuerpo facultativo superior (ingenieros de montes) mediante el turno de promoción interna, pues es propósito de esta Consejería de Presidencia y Administración Territorial persistir en su esfuerzo de mejora continua de sus empleados públicos, tanto del personal funcionario como del laboral, favoreciendo su promoción profesional interna, en la convicción de que tales mejoras redundarán en la prestación de un mejor servicio a los ciudadanos”.

3. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

3.1. Concursos de traslados

En el expediente de queja **Q/228/04**, el compareciente manifestaba que había participado en el concurso de traslados abierto y permanente para la provisión de puestos de trabajo adscritos a personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos, y que no le había sido adjudicada ninguna de las plazas que había solicitado, a pesar de reunir puntuación suficiente y de

haber entregado la documentación reglamentaria de cumplimiento de los requisitos alegados.

El compareciente presentó alegaciones contra la resolución provisional, por considerar que dicha resolución era errónea, ya que la puntuación que le correspondía sólo por antigüedad en el último puesto de trabajo (más de 18 años) superaba ya, las puntuaciones de las plazas adjudicadas.

Admitida la queja a tramite, seguidamente iniciamos los tramites para resolver la situación planteada, y solicitamos informe a la administración. Transcurrido un plazo prudencial, fuimos informados en el sentido de que el problema estaba ya solucionado y el interesado había sido destinado a un puesto de trabajo en la gerencia de servicios sociales en la provincia de Salamanca.

Con tal motivo dimos por finalizado el expediente, y fue ordenado el archivo del mismo.

En igual sentido se resolvió el expediente **Q/717/04**. El interesado manifestaba que la comisión de valoración del concurso de traslados convocado por la PAT 338/2003, había puntuado a un concursante una antigüedad de 4 meses desempeñados en un cuerpo o escala para cuyo ingreso se requiere un título distinto al de médico general y abundando en lo que dice la norma en especialidad totalmente distinta. Admitida la queja a tramite y solicitado el informe preceptivo, la administración también en

este caso nos contesta con la solución a favor del compareciente del expediente.

El autor de la queja en el expediente **Q/732/03**, manifestaba su contrariedad con el procedimiento de provisión del puesto de trabajo de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza adscrito a un Servicio Territorial de Medio Ambiente.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se dirigió esta Procuraduría a la Consejería de Medio Ambiente en varias ocasiones -incluidos tres recordatorios por la falta de contestación a los requerimientos efectuados- en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de la queja.

En atención a las peticiones de información, la Consejería de Medio Ambiente remitió dos informes, en los cuales se contenían sucintas consideraciones sobre la problemática planteada por el reclamante.

A la vista de lo informado, esta institución estimó oportuno adoptar una resolución al efecto, con fundamento en las consideraciones que posteriormente se expondrán.

En el escrito de queja se hacía alusión, como ya se dijo antes, a un puesto de trabajo de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos. Dicho puesto quedó vacante el 1 de enero de 2001 y desde los meses inmediatamente

posteriores ha sido ocupado por un funcionario en comisión de servicios sin contar con el informe favorable del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos.

Por otra parte, el reclamante afirmaba que en los últimos años han venido impartándose cursos superiores de extinción de incendios forestales, los cuales se adjudicaron de una forma arbitraria y sin ninguna publicación. Varios de dichos cursos se concedieron al funcionario que ocupa la Jefatura de Sección anteriormente aludida en comisión de servicios, lo que, en opinión del autor de la queja, le otorgaba un valor añadido de méritos a la hora de concursar en un futuro al puesto que venía ocupando provisionalmente.

Finalmente, se exponía que la plaza objeto de la reclamación no había salido a concurso en la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 10 de junio de 2002, a pesar de encontrarse vacante. Junto a esta declaración, el autor de la queja destacó que el motivo de no sacar la plaza a concurso fue la posible modificación del sistema de provisión del puesto de trabajo, que sería el de concurso específico para las Jefaturas de Sección de Protección de la Naturaleza de León, Burgos y Soria.

Estas reivindicaciones han sido puestas en conocimiento de la Consejería de Medio Ambiente y de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial desde el 12 de febrero de 2001, a través de

diversos escritos, muchos de los cuales no han recibido contestación alguna.

Una vez expuesta la reclamación presentada, procede acto seguido una valoración pormenorizada de las diversas cuestiones a tratar.

En primer lugar, hay que valorar la comisión de servicios acordada por la Consejería de Medio Ambiente para ocupar el puesto de trabajo de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos.

La figura de las comisiones de servicio viene regulada en el art. 68 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. De conformidad con dicho precepto, cuando un puesto de trabajo quede vacante podrá ser cubierto, en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicio con carácter voluntario, con un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la Relación de Puestos de Trabajo. De la lectura de esta disposición, se desprende que, en principio, para el desempeño de un puesto de trabajo en comisión de servicio, únicamente se requiere que el funcionario cumpla los requisitos establecidos para el desempeño del puesto, sin que existan requisitos especiales ni preferentes para la adjudicación de la plaza. Esto es,

no existe un derecho reconocido a desempeñar un puesto en comisión de servicios.

Ahora bien, una cosa es que con base en la legislación vigente la Administración otorgue la comisión de servicio al funcionario que estime oportuno, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en la normativa y otra muy distinta es que esa Administración, amparándose en una decisión de carácter discrecional, se aparte de las prescripciones contempladas en el ordenamiento jurídico.

Así, se incumple claramente el mandato del segundo inciso del art. 68.1 del Decreto 67/1999, que dispone 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 el caso concreto, la comisión de servicios denunciada por el autor de la queja alcanza aproximadamente en la actualidad una duración de tres años, lo que supone una evidente infracción del precepto citado.

Como ya se ha dicho, la Consejería de Medio Ambiente puede designar en comisión de servicio para la Jefatura de la Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos al funcionario que estime pertinente, aunque éste, como afirma el autor de la queja, fuera el de menor antigüedad y grado personal e incluso en caso de desacuerdo con la recomendación del Jefe del Servicio Territorial de Burgos.

Respecto a esta cuestión, en el informe de la Secretaría General de Medio Ambiente se reconoce que en lo relativo a la concesión de una comisión de servicios al interesado para ocupar el puesto de Jefe de la Sección de Protección de la Naturaleza en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, no consta la existencia de informe alguno del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos y que, en este caso concreto, *“el criterio que se siguió para seleccionar al funcionario que iba a ocupar en comisión de servicios el citado puesto de trabajo, fue su idoneidad a juicio del Director General del Medio Natural que informó de forma expresa en ese sentido con fecha 12 de febrero de 2001”*.

Es cierto, como esa Consejería afirma, que la existencia de un informe previo del Jefe del Servicio Territorial para la concesión de una comisión de servicio no es una exigencia recogida normativamente, por lo que no tiene carácter preceptivo. Sin embargo, llama la atención de esta Procuraduría que para un puesto de cierta relevancia dentro de la estructura organizativa de un Servicio Territorial, como pudiera ser la Jefatura de Sección debatida, se imponga desde la Consejería, con un mero informe de la Dirección General de Medio Natural, al funcionario que va a ocupar la plaza sin contar con el visto bueno del Jefe del Servicio Territorial, el cual, en definitiva, va a configurarse como su superior jerárquico inmediato.

Por el contrario, sería mucho más razonable, en aras de los principios de colaboración, coordinación y lealtad administrativa, que el funcionario al que se le adjudica la plaza en comisión de servicios contara,

independientemente de su exigencia normativa, con el informe favorable, tanto de quien cede el funcionario (al parecer, la Dirección General de Medio Natural) como de quien lo recibe (el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos), pues en caso contrario, podríamos encontrarnos ante una imposición de un funcionario por los Servicios centrales de la Consejería no consentida o aprobada por un Servicio periférico, algo que podría afectar de manera negativa al correcto desenvolvimiento de la Sección.

Otra cuestión importante es la relativa a los motivos por los que la Consejería de Medio Ambiente no ha realizado las gestiones conducentes a que la Jefatura de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos se haya incluido en la última convocatoria de concurso de traslados.

Según dice la Secretaría General de la Consejería en el informe inicial, *“el motivo por el cual no se ha incluido (el puesto) en la última convocatoria de concurso de traslados ha sido por hallarse afectado a una prevista modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Medio Ambiente”*. Pues bien, respecto a esta afirmación, desearía realizar algunas precisiones.

La primera y más importante es que el art. 68.2 del Decreto 67/1999 determina taxativamente que el puesto de trabajo cubierto por comisión de servicios, se incluirá, caso de estar vacante, en la siguiente convocatoria

por el sistema que corresponda (en el supuesto de la reclamación en el siguiente concurso de traslados). Quizás, por motivos de oportunidad -que no de estricta legalidad- podría justificarse la no inclusión del puesto de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos en una eventual modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería. No obstante, habiendo transcurrido tres años desde la adjudicación del puesto en comisión de servicios, estando la plaza vacante y no estando fijadas las líneas de actuación para elaborar la reforma de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios territoriales, tal y como se expone en el último informe remitido, esta Procuraduría considera que en la actualidad no existe razón alguna que impida que el puesto de trabajo de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos sea incluido en el próximo concurso de traslados.

De este modo, se evitaría el doble incumplimiento reglamentario que a la fecha se mantiene: la duración de la comisión de servicio por encima del plazo máximo de un año, prorrogable por otro, y la no inclusión de la plaza debatida en los concursos de traslados.

La facultad para determinar las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes se encuentra dentro de la potestad autoorganizatoria de que dispone la Administración para estructurar sus órganos y distribuir las funciones del modo que mejor estime pertinente para prestar los servicios públicos que

tiene encomendados. Ahora bien, esta potestad autoorganizatoria que podría incluir dentro de su ámbito de aplicación las plazas concretas a ofertar en un concurso de traslados es una potestad discrecional que no arbitraria, es decir, es una potestad que se ejerce libremente en virtud de la Ley, no al margen de ésta. Por consiguiente, la oferta en concurso de traslados del puesto de trabajo objeto de la reclamación es una necesidad que se deriva de la redacción del art. 68.2 del Decreto 67/1999, sin que puedan alegarse motivos de oportunidad que justifiquen su falta de inclusión.

En relación con esta problemática, el autor de la queja aporta copia de la Orden de 1 de abril de 2003, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desestima el recurso de reposición que interpuso contra la Orden de 10 de junio de 2002, (*BOCYL* de 25 de junio) de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se convocaba concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de los Grupos A, B y C.

En dicha Orden se hace alusión a una pretendida Jurisprudencia, manifestada en dos sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Valladolid (Sentencia nº 302/2002) y del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (Sentencia nº 315/2002).

Pues bien, los argumentos aludidos en la Orden por la que se resuelve el recurso no resultan de aplicación al caso que nos viene

ocupando. En primer lugar, porque el art. 68.2 del Decreto 67/1999, contempla que el puesto de trabajo vacante ocupado en comisión de servicios deberá ser incluido en la primera convocatoria de concurso de traslados que proceda y no otorga a la Administración la posibilidad de incluirlo o no, al contrario del supuesto de la Sentencia nº 302/2002.

Desde otro punto de vista, la Sentencia 315/2002 afirma que la Junta de Castilla y León no tiene obligación de ofrecer todas las plazas a concurso, pudiendo dejar las que considere convenientes para la provisión de puestos por funcionarios de nuevo ingreso. Este argumento, amparado por el art. 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, resulta fácilmente desmontable en el supuesto objeto de esta resolución, pues a los funcionarios de nuevo ingreso, al menos desde hace un considerable periodo de tiempo, les son ofrecidos puestos de base dentro de su respectivo cuerpo o escala y no jefaturas de sección o puestos de responsabilidad análoga.

Todo lo expuesto hasta el momento nos lleva de nuevo a concluir que no existe motivo aparente que justifique que el puesto de trabajo de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos no sea incluido en el próximo concurso de traslados.

Otra reclamación realizada por el autor de la queja era la relativa a la presunta modificación del sistema de provisión del puesto de trabajo tantas veces citado.

Respecto a esta reclamación, la primera idea a reseñar es la lentitud existente en los trámites de modificación de la RPT de la Consejería. En efecto, tal modificación, puesta en conocimiento del Servicio de Recursos Humanos de la Dirección General de la Función Pública en escrito de fecha 30 de mayo de 2002 por el Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, se encuentra sorprendentemente paralizada, pues, según se afirma en el último informe remitido, no se han fijado por la Consejería las líneas de actuación para elaborar la pertinente reforma de las RPT de los servicios periféricos. Por este motivo, insisto, resulta si cabe más necesario incluir el puesto de trabajo en el próximo concurso de traslados.

La segunda cuestión se refiere a la modificación de la provisión del puesto de trabajo de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos al sistema de concurso específico, sistema que en mayo de 2002 solamente se iba a hacer extensible a las Jefaturas de Sección de Protección de la Naturaleza de las provincias de Burgos, León y Soria. Parece claro que la determinación del sistema de concurso específico para la provisión de determinados puestos de trabajo se deberá atener a las reglas generales del art. 55 del Decreto 67/1999, pero no deja de ser menos cierto que este sistema implica un

elevadísimo grado de subjetividad (entrevistas personales) que, en principio, no parece resultar ni el más adecuado ni el más justo para jefaturas de sección.

Pudiéndose compartir, si bien con objeciones, que una Jefatura de Sección pudiera ser objeto de concurso específico, lo que carece de todo fundamento es que esas jefaturas de sección, con idénticas atribuciones en todo el territorio de la Comunidad, tengan un sistema de provisión distinto en unas provincias (Burgos, León y Soria) frente a las demás. Sin embargo, a la vista del último informe de la Secretaría General de la Consejería, en el que se reconoce no haber fijado líneas de actuación para la reforma de la RPT de la Consejería, puede presumirse que la previsión inicial ha quedado sin efecto, siendo de esperar que el sistema de provisión de las jefaturas de sección de protección de la naturaleza sea el mismo en los nueve servicios territoriales de medio ambiente, en atención al principio constitucional de igualdad.

Para concluir la presente resolución, se hizo referencia a otras dos cuestiones alegadas en el escrito de queja. Una de ellas es la presunta impartición de cursos superiores de extinción de incendios forestales, con adjudicaciones arbitrarias y sin la necesaria publicación, vulnerando el Decreto 178/2001. En lo concerniente a esta denuncia, esta Procuraduría carece de elementos de prueba que demuestren dichas afirmaciones, por lo que no está en disposición de realizar manifestación alguna en tal sentido.

Finalmente, el interesado declaró haber remitido a la Consejería de Medio Ambiente diversos escritos sobre la problemática abordada en esta resolución y que, en la mayoría de las ocasiones, no han recibido contestación alguna. Valgan como referencia sendos escritos remitidos a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente (en fechas 22 de mayo de 2003 y 10 de noviembre de 2003). En lo concerniente a esta última reclamación, únicamente se recordó, como en tantos casos, la necesidad de dar contestación formal a dichos escritos o peticiones, de conformidad con la obligación de resolver contemplada en el art. 42 LRJPAC.

Con base en los argumentos enumerados se dictó la siguiente resolución:

“1.- Que en los procedimientos de autorización de comisiones de servicio gestionados por la Consejería de Medio Ambiente, a pesar de la inexigencia a nivel normativo de un informe previo de los jefes de los servicios territoriales, se tenga en cuenta la voluntad de éstos, manifestada mediante el pertinente informe, en aplicación de los principios de colaboración y cooperación interadministrativa, reconocidos de manera genérica en la legislación aplicable a las Administraciones públicas.

2.- Que con el fin de dar satisfacción a los mandatos del art. 68 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, en lo concerniente a la duración máxima de las comisiones de servicio y a la obligación de sacar a concurso de traslados las plazas vacantes cubiertas temporalmente mediante comisión de servicio, se proceda por esa Consejería a realizar las actuaciones conducentes a que el puesto de trabajo de Jefe de Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos se incluya en el próximo concurso de traslados que se convoque por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, máxime cuando, según lo informado por la propia Secretaría General de la Consejería, en la fecha no han sido fijadas las líneas de actuación para la reforma de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería en lo que afecta a los Servicios periféricos.

3.- Que en atención a la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración, se proceda por esa Consejería a elaborar la oportuna reforma de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios territoriales de la Consejería cuando así se estime oportuno, atendiendo a criterios uniformes de provisión del puesto de trabajo en la totalidad de las jefaturas de sección de protección de la naturaleza, al no existir, aparentemente, motivo alguno que

justifique el trato distinto previsto para las provincias de Burgos, León y Soria, frente a los restantes servicios territoriales”.

La Consejería de Medio Ambiente decidió aceptar la resolución. Según se afirma en la comunicación remitida por la citada Consejería, “*en cuanto a la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios territoriales de la Consejería de Medio Ambiente, es necesario señalar que su modificación se considera prioritaria. No obstante, el proyecto existente en esta Consejería al respecto, el cual se encuentra ya en estado muy avanzado, aun no se ha podido tramitar por estar supeditado a que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial apruebe los desarrollos normativos que afectan a las delegaciones territoriales*”.

En definitiva, la Consejería de Medio Ambiente manifestó “*el compromiso de esta Consejería de acelerar, en la medida de lo posible, la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios territoriales y la cobertura de los puestos de forma definitiva*”.

En el expediente **Q/463/04**, el motivo de la queja era la disconformidad del reclamante con la baremación provisional que recibió en el concurso de traslados convocado por Orden EDU/1420/2003, de 3 de noviembre, en tres apartados (antigüedad en el cuerpo, cargos directivos y Jefatura de Departamento).

En atención a mi petición de información se remitieron dos informes en los cuales se atendían los requerimientos planteados por esta Institución.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, parece que la disconformidad en la baremación aludida procede de la falta de presentación de alguno de los documentos que deberían acompañar a la solicitud de participación en el concurso. Es decir, si el interesado hubiera presentado la documentación correctamente junto con su solicitud (algo que esta Procuraduría no ha podido demostrar), la baremación que hubiera obtenido sería la pretendida.

En cuanto a un posible incumplimiento del procedimiento establecido en la Orden de convocatoria del concurso, a la vista de lo informado, nada indica que se haya producido un incumplimiento de la misma en lo que se refiere a la tramitación de las reclamaciones, por lo que no cabe extraer otra conclusión, en principio, que la correcta actuación por parte de la Administración educativa.

Sin embargo, en el segundo informe remitido, en el cual se adjunta documentación relacionada con la baremación del docente al que se refiere el autor de la queja, ha llamado la atención de esta Procuraduría el hecho de que no se ha valorado la antigüedad del trabajador correspondiente a tres años (desde el 1 de octubre de 1983 al 1 de octubre de 1986). En efecto, en el borrador de baremación no se valoran esos tres años de antigüedad por la

falta de un documento de cese e igual criterio se utiliza en relación con el puesto de Jefe de Departamento (falta un cese de 15 de septiembre de 1996) y de Secretario (faltan dos ceses de 30 de junio de 1986 y 1 de julio de 1984, respectivamente).

Con ello no se quiere decir que la Administración haya incurrido en irregularidad al baremar al funcionario, sino que sorprende que en la actualidad se nieguen al funcionario tres años de servicios por no aportar unos documentos que, aparentemente, deberían ya estar en poder de la propia Administración.

Desde otro punto de vista, esta Procuraduría no considera lógico que, año tras año, los funcionarios docentes del cuerpo de profesores de educación secundaria deban presentar la misma documentación con el fin de acreditar una antigüedad que la administración tiene que conocer. Cuestión distinta sería la acreditación del desempeño de cargos directivos, pero la mera acreditación de la antigüedad parece más lógico que sea informada por la propia Consejería de Educación en cada convocatoria que dejada en manos de los propios funcionarios que ineludiblemente deberán presentar todos los años la misma documentación justificativa de tal antigüedad.

Se recordó en relación con este asunto que esta Institución ya emitió una resolución al respecto a la Administración educativa en fecha 26

de diciembre de 2000 con ocasión de la tramitación del expediente **Q/01-1304/00**.

En dicha resolución, se planteaba el alcance del derecho de los administrados a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, derecho reconocido en el art. 35, letra f) LRJPAC.

La citada resolución hacía referencia al Registro General de Personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como Unidad encargada de la inscripción del personal al servicio de la Administración autonómica. En este sentido, el art. 5 del Decreto 99/1990, de 14 de junio, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Registro General de Personal contiene todos los actos que han de ser inscritos en el expediente personal de cada empleado público, lo que hace suponer que el expediente personal de cada empleado público esté debidamente actualizado.

Si a ello se une el principio genérico de eficacia en la actuación de las Administraciones públicas del art. 103 CE y el empleo y aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de la actividad administrativa (art. 45 LRJPAC), nada impide que desde la Consejería de Educación se articule algún tipo de medida para evitar que los profesores de Educación Secundaria tengan que presentar en

cada solicitud de participación en concursos de méritos todos y cada uno de los documentos que acrediten su antigüedad. La solución se concretaría en la emisión del pertinente informe o certificado de antigüedad por la propia Administración, tal y como ocurre, por ejemplo, con los profesores de Educación Primaria o con los funcionarios de cuerpos de Administración General.

Esta propuesta encuentra apoyo jurídico no solamente en los acuerdos aprobados para la modernización y mejora de la Administración autonómica, sino sobre todo en la propia dicción del 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 que explícitamente reconoce la simplicidad y la agilidad en los procedimientos administrativos -algo que indudablemente será más efectivo con un simple informe o certificado de la Administración que a través de la pluralidad de documentos aportados por los concursantes-, como algunos de los principios en sus relaciones con los ciudadanos y para el servicio efectivo a los mismos.

En definitiva, reiterando lo expuesto en fecha 26 de diciembre de 2000, el gran avance producido en la tecnificación de los medios operativos de la Administración, singularmente en su parque informático y telemático, hace preciso que la modernización de las Administraciones públicas se manifieste explícitamente en la elaboración por la Administración educativa de los documentos que acrediten la antigüedad de los profesores de Secundaria, erradicando definitivamente el obsoleto sistema de

certificación de la antigüedad de los docentes a la vista de la documentación presentada por los mismos.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que por la Consejería de Educación, con el objeto de dar satisfacción práctica al principio de simplicidad administrativa establecido 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 y aplicando al caso concreto la creciente modernización de la Administración autonómica en su parque informático y telemático, se arbitren cuantas medidas sean pertinentes para lograr que la antigüedad de los profesores de secundaria en los concursos de méritos sea valorada a través de un informe o certificado elaborado por la propia Administración educativa, sin exigir a los participantes, año tras año, la aportación de copia de cuantos documentos ya obren en poder de la Administración”.

La Consejería de Educación, manifestó aceptar la resolución y, en este sentido, informó que *“en atención a su recomendación, se instará en el foro adecuado la unificación de baremo en todos los Cuerpos y la realización de oficio de la valoración de los méritos asociados a la antigüedad en todos los cuerpos docentes”.*

3.2. Cambio de destino por motivos de salud

Expediente **Q/1095/04**. Compareció ante esta Institución un trabajador del Sacyl (Ávila) con plaza en propiedad, diagnosticado de pancreatitis crónica en mayo de 2002 y como consecuencia padece una diabetes insulino-dependiente, causando baja por enfermedad en esta fecha, y además fue sometido a una importante operación.

Esta operación mejoró su estado físico, pero será siempre un enfermo diabético con peor control de la glucemia, porque no tiene páncreas, por eso ha sufrido dos comas hipoglucémicos que han precisado asistencia del Servicio de Urgencias 112.

Su régimen de vida puede ser normal con los cuidados precisos y algunas limitaciones, entre las que se encuentran tener un horario regular y no viajar nunca solo.

En el momento de presentar la queja estaba de baja por depresión, y en espera de que le practiquen una técnica nueva que permita controlar mejor los niveles de glucosa.

Por todo lo anterior había solicitado en la Gerencia de Atención Primaria y a la Gerencia del Sacyl un puesto de trabajo en Ávila, que no tenía que ser fijo, podía ser una especie de interinidad, una comisión de servicios, etc.

Mientras tanto la inspección médica ha revisado su caso varias veces y ha sido presionado para trabajar en determinado centro de salud, los médicos desaconsejan hacer todos los días unos 100 kms. y le insisten que se vaya a vivir a la zona de trabajo.

Esta actitud le ha creado un estado depresivo, pues el irse a vivir al pueblo significaría dejar a su familia, ya que su mujer trabaja en Ávila y no tiene coche, y sus hijos, uno estudia en Ávila y otro en Salamanca, tendría que montar una nueva casa y estaría viviendo sólo, cuestión totalmente desaconsejada por los médicos que le atienden, que le aconsejan volver a la actividad laboral lo antes posible con las limitaciones que su patología orgánica aconseje (horario regular, y sobre todo convivencia en su núcleo de apoyo familiar).

Admitida la queja a tramite, seguidamente solicitamos informe a la administración, especialmente sobre la posibilidad de que al interesado le trasladaran a uno puesto de trabajo en la ciudad donde reside su familia y ello debido a su estado de salud.

La administración no llegó a contestar sobre la cuestión planteada, pero el interesado nos comunicó que antes del mes de haber solicitado nuestro informe, le habían adjudicado una plaza de adscripción funcional en el servicio de salud mental en la capital, dando así cumplida satisfacción a su petición de traslado.

A la vista de la solución producida procedimos a dar por finalizado nuestro trabajo y archivamos el expediente.

3.3. Comisiones de Servicios

Han tenido entrada en esta institución varios escrito de queja de funcionarios docentes no universitarios. Los comparecientes siempre manifiestan que han solicitado, ante la Administración educativa, una comisión de servicios de carácter humanitario, y que a pesar de que ellos creen reunir los requisitos para su concesión, siempre les ha sido denegada. Aunque esta Institución entiende perfectamente el carácter excepcional de esta forma de provisión de puestos de trabajo, y el amplio margen discrecional del que goza la administración a la hora de conceder su disfrute a los docentes, siempre admitimos a tramite los expedientes con el fin de implicar a una revisión de tal situación a la administración que estudiaba cada caso planteado.

A continuación damos cuenta de los expedientes más significativos que dieron origen a las siguientes resoluciones.

En el expediente **Q/1447/04** se puso de manifiesto que un funcionario del cuerpo de maestros, había solicitado comisión de servicios de carácter humanitario al amparo de la resolución de 24 de marzo de 2004 (*BOCYL* del 1 de abril), que transcurrido el plazo previsto en el apartado séptimo de dicha resolución se consideró que había sido desestimada su petición, por cuyo motivo con fecha 29 de julio de 2004 interpuso recurso

de reposición, por considerar que reunía todos los requisitos necesarios para ser destinataria de una “comisión de servicios de carácter humanitario”, sin haber recibido contestación al mismo.

Examinada la documentación presentada, esta Institución admitió la queja a tramite solicitando información con fecha 13 de septiembre de 2004.

Con fecha 11 de octubre de 2004 la Consejería de Educación comunicó a esta institución lo siguiente:

“Como ya se ha manifestado en anteriores ocasiones la forma normal de provisión de los puestos de trabajo docentes es el concurso, constituyendo la convocatoria de comisiones de servicios de carácter humanitario una forma de provisión excepcional.

Convocadas comisiones de servicio por motivos humanitarios para el personal docente no universitario para el curso 2004/2005 por resolución de 24 de marzo de 2004, de la Dirección General de Recursos Humanos, recibidas las solicitudes y valoradas las circunstancias que concurren en cada caso, especialmente enfermedad grave del solicitante, del cónyuge o de los hijos, se procede a la concesión de las comisiones de servicio, sin que el disfrute en cursos precedentes origine en modo alguno derecho a expectativa de obtener el destino solicitado, por otra parte supeditado a la existencia de vacante”.

Como la información facilitada se había limitado a describir la resolución de 24 de marzo de 2004 sin entrar en el fondo de la cuestión y al parecer sin haber contestado y resuelto el recurso de reposición presentado el 29 de julio de 2004 por el compareciente, solicitamos que se ampliara dicha información en el sentido expuesto anteriormente.

La contestación fue emitida fue del siguiente tenor literal:

“De acuerdo con el apartado séptimo de la resolución de 24 de marzo de 2004, de la dirección general de recursos humanos, por la que se regula la concesión de las comisiones de servicio por motivos humanitarios al personal docente no universitario, durante el curso 2004/2005, transcurrido un plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, sin haber recaído resolución expresa, la petición de la comisión de servicio se entenderá desestimada, si bien en este procedimiento no se produce silencio administrativo, por cuanto por la dirección general de recursos humanos se procede a comunicar las comisiones concedidas.

El recurso de reposición presentado por D. XXX está actualmente en trámite para su resolución.

En cuanto al fondo del asunto hay que señalar que las convocatorias para proveer puestos de trabajo mediante comisión de servicio por motivos humanitarios se efectúan anualmente,

valorando todas las solicitudes presentadas y concediendo aquellas peticiones, para el curso escolar en cuestión, en las que las necesidades son más gravosas.

Igualmente debe precisarse que dichas convocatorias tienen un carácter restringido, constituyendo un procedimiento extraordinario de provisión de puestos de trabajo, dado que, como ya se ha manifestado en anteriores ocasiones la forma normal de provisión de los puestos de trabajo docentes es el concurso”.

A la vista de cuanto antecede se formularon las siguientes consideraciones:

Primera.- Estimo necesario hacer referencia al fundamento contenido en la resolución de 24 de marzo de 2004, para hacerse acreedor de una “comisión de servicios por motivos humanitarios”.

Pues bien, examinada la resolución tan citada, fundamenta dicha concesión:

“.../... en situaciones personales de índole social o de salud especialmente graves” y supeditada en todo caso, a la existencia de vacante.

Así pues, quedan configurados los límites jurídicos para tomar la decisión, “conceder o no conceder la comisión de servicios por motivos humanitarios”, de una forma tan amplia, que cualquier decisión que tome la administración la convierten en una potestad discrecional casi absoluta.

Sabido es, que el ejercicio de una potestad discrecional exige realizar una ponderada estimación de los intereses en juego. En el caso que nos ocupa, por un lado debemos tener en cuenta, como no puede ser de otra manera, la existencia de plaza vacante. De otro, las situaciones personales que acompañan o mejor dicho que integran la esfera personal del funcionario/a que solicita disfrutar de tal situación.

Segunda.- En el caso que venimos examinando, con fecha 28 de abril de 2004, el compareciente solicitó comisión de servicios para poder seguir atendiendo a su padre: anciano de 81 años, viudo y enfermo crónico. Ello quiere decir que venía disfrutando por la misma causa una comisión de servicios por motivos humanitarios, concedida por la misma administración para el curso académico 2003/04.

Esta institución conoce la norma de provisión de los puestos de trabajo docentes, y la excepcionalidad que entraña la provisión mediante comisión de servicios de cualquier tipo, y la falta de vinculación que ésta tiene respecto de las concedidas en años anteriores. No obstante, en coherencia con los antecedentes presentados por la interesada, parecería razonable la concesión solicitada.

Tercera.- Lo que digo a continuación tiene perfecta conexión con la petición formulada en la presente queja. La mejora de la calidad de vida ha permitido que las personas lleguen a una edad avanzada en condiciones

óptimas para vivir de manera independiente y disfrutar de las oportunidades que ofrece esta etapa de su ciclo vital.

Como consecuencia, en la actualidad hay muchas personas mayores que presentan diferentes grados de dependencia que afectan a las cuestiones básicas de su autonomía personal. El padre de XXX presenta un cuadro de dependencia, que fue valorado y tenido en cuenta por esa misma administración.

La atención constante que precisan cierto número de personas mayores dependientes, conlleva una sobrecarga en la dinámica familiar y personal del cuidador que hace necesario contar con apoyos formales e informales.

En este punto es donde adquiere verdadera dimensión el apoyo que deben proporcionar las Administraciones públicas y entidades sin fin de lucro.

La atención integral a las personas mayores dependientes, deberán promover medidas que faciliten a los familiares compatibilizar las tareas generadas por sus obligaciones laborales con la atención a las personas mayores que de ellos dependan.

A juicio de esta institución, encuadrar la comisión de servicios de carácter humanitario para el cuidado de padres ancianos, dentro de los programas para la atención integral a las personas mayores dependientes, deberían tener cobertura por parte de la Administración educativa y

constituiría en cierta medida un logro de los derechos laborales para familiares *cuidadores*, introducida como alternativa a: la excedencia, reducciones de jornada, etc.

Cuarta.- Con fecha 29 de julio de 2004, el interesado presentó Recurso de Reposición, y es la propia administración la que nos ha informado que está actualmente en trámite para su resolución. Sin entrar en la procedencia de la estimación o desestimación del recurso por el órgano llamado a resolver (art. 42 de LRJ-PAC), no puede ignorarse que la obligación para la administración de resolver expresamente, se configura como un deber público, estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales proclamadas en el número 1 del art. 103, ambos de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, como ocurriría si la administración no atendiere eficazmente y con la celeridad debida, a las funciones para las que se ha organizado (como recuerda la exposición de motivos de la Ley 30/1992).

El deber público de resolver está también en estrecha relación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que proclama el número 1 del art. 24 CE, pues si la administración incumple aquel, el particular puede verse obstaculizado o privado de su derecho a acceder a los tribunales dado el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa en cuanto exige un acto administrativo previo.

Así pues, dado que el objeto de la queja admitida versaba entre otras cosas, sobre la falta de contestación expresa de su recurso, presentado en tiempo y forma el 29 de julio de 2004, debo dejar constancia del incumplimiento por parte de esa administración de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, LRJ-PAC, y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 41 y 42.

En efecto, de la lectura del informe emitido por la administración, no se puede deducir que en dicho recurso, a pesar del tiempo transcurrido, se haya dictado la correspondiente resolución.

Se emitió la siguiente resolución:

“1º.- Dentro del acuerdo 9/2004, de 22 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la estrategia regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, esta Institución propone promover para los empleados públicos de la Junta de Castilla y León, la comisión de servicios de carácter humanitario para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares relativas al cuidado de personas mayores dependientes, como medidas para la conciliación de carácter laboral.

2º.- Que en atención a cuanto se ha dicho, se tengan en cuenta las circunstancias especiales que concurren en el expediente de comisión de servicios de carácter humanitario de D. XXX , y por quien corresponda, de la Consejería de Educación, se analice

nuevamente el expediente cuestionado, por si procediera la concesión de una comisión de servicios de carácter humanitario.

3º.- Que por la Consejería de Educación se cursen las órdenes oportunas y expresamente se dé contestación al recurso formulado por D. XXX el día 29 de julio de 2004 presentado en la Dirección Provincial de Educación de Ávila de la Junta de Castilla y León.

4º.- Que así mismo, en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen ante la Administración educativa de la Comunidad de Castilla y León”.

En el expediente **Q/2046/03** un funcionario docente solicitó la intervención de la institución debido a la negativa de la Consejería de Educación, de la concesión de una comisión de servicios de carácter humanitario.

Admitida la queja a tramite iniciamos seguidamente las actuaciones pertinentes para el esclarecimiento de los hechos que el interesado manifestaba en su escrito.

En el escrito de queja, se planteaba ante esta Institución que un maestro de un colegio público de León, llevaba dos cursos de baja por depresión, como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario, que en la actualidad se encontraba en vía de recurso contencioso-administrativo ante los tribunales de justicia, y que el

interesado, para poder seguir incorporado a la vida laboral activa, solicitó para el curso 2003/2004 una comisión de servicios de carácter humanitario fuera del Centro donde tiene su destino, que no le fue concedida.

Sin embargo, llama la atención, que durante el periodo del 10 de marzo de 2003 hasta 31 de agosto de 2003, estuvo adscrito y prestando sus servicios, al parecer a plena satisfacción, en la biblioteca de la Dirección Provincial de Educación de León.

Admitida la queja a trámite, solicitamos informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

El escrito de contestación a nuestro requerimiento de información, efectuado por la Dirección Provincial de Educación de León, se limita a realizar un *iter* descriptivo de la Resolución de 25 de marzo de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se regula la concesión de las comisiones de servicio por motivos humanitarios al personal docente no universitario, durante el curso 2003/2004. Concretando que con fecha 5-05-03 se había procedido a enviar desde la Dirección Provincial de Educación de León a la Dirección General de Recursos Humanos la solicitud del interesado.

A la vista de la anterior contestación, y como esta Institución seguía sin conocer la causa por la que no se volvió a conceder comisión de servicios al compareciente, aunque las circunstancias personales, profesionales y sociales, eran las mismas, y a pesar de que acompañó a su

petición suficiente documentación acreditando todas las circunstancias alegadas, se procedió a solicitar informe a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, para que concretara las causas por las que no fue autorizada la comisión de servicios de carácter humanitario al interesado para el curso 2003/2004, ya que era del todo imposible que el maestro cuestionado se incorporara a su centro mientras todavía se estuviera sustanciando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la actuación de la administración.

La Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, puso en nuestro conocimiento lo siguiente:

«Como ya se ha tenido oportunidad de manifestar en ocasiones precedentes, la forma normal de provisión de los puestos de trabajo docentes es el concurso de traslados.

Anualmente, esta Consejería arbitra un procedimiento de concesión de comisiones de servicios de carácter humanitario con el objeto de atender determinadas circunstancias socio-familiares, básicamente: enfermedad grave del solicitante, de su cónyuge o de los hijos, atendándose también excepcionalmente la causa de cuidado de padres cuando quien solicita la comisión de servicios ostenta la guarda legal de éstos.

En su petición D. XXX, alega motivos de “miedo, inseguridad y fobia”, que a su juicio le impedían impartir la actividad docente habitual con alumnos.

Por otra parte, el “verdadero acoso laboral por parte del equipo directivo del colegio público” es una circunstancia subjetiva apreciada por el interesado, que en ningún caso constituye un hecho probado, pues de ser así la respuesta que procedería de la administración no sería la concesión de una comisión de servicios humanitaria, sino la corrección de esta situación mediante la adopción de otras medidas en relación con el equipo directivo.

Asimismo, los informe cardiológico y psicológico que obran en su expediente se limitan a señalar una sintomatología que el interesado asocia con dificultades en el medio laboral.

Por todo lo expuesto no se consideró oportuno la concesión de una comisión de servicio pro motivos humanitarios.

Finalmente, conviene resaltar, por un lado, que la sustanciación del recurso contencioso-administrativo interpuesto no impide la incorporación a su destino, y por otro, que el interesado ha ignorado la presentación de la correspondiente instancia de participación en el concurso de traslados para el presente curso escolar 2003/2004, dando a entender su conformidad con el puesto que ocupa en el centro».

Llegados a este punto, examinaremos la resolución de 25 de marzo de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos de Consejería de Educación.

En primer lugar, se limita a establecer un plazo para la presentación de instancias; quién podrá pedir estas comisiones de servicio, y finalmente establece que la concesión de la tan citada comisión de servicios deberá tener su fundamento en *situaciones personales de índole social o de salud especialmente graves*.

Pues bien, el compareciente con motivo de la incoación de expediente disciplinario, que esta Institución no pasa a analizar por estar conociendo actualmente los tribunales de justicia, está inmerso en una situación personal que viene empeorando su estado de salud, situación que resulta de los certificados médicos y de los informes psicológicos que obran en el expediente, y que además su situación socio-familiar se está deteriorando gravemente debido a la baja por depresión que dura casi todo el curso escolar actual.

Así pues, la cobertura para autorizar el traslado a otro centro en comisión de servicios del interesado podía quedar perfectamente justificada, máxime teniendo en cuenta que el interesado siente deteriorada su dignidad y su integridad física, situación que al menos la administración debería considerar mientras no se hayan pronunciado los tribunales sobre la demanda presentada.

Establecido que el interesado bien hubiera podido disfrutar durante el curso 2003/2004 una comisión de servicios de carácter humanitario, examinaremos el informe emitido por la administración y anteriormente transcrito, y concretamente el párrafo en el que se hace alusión al “*acoso laboral*”.

Esta Institución ignora si este aspecto ha sido incluido como objeto de demanda, por eso no entendemos cómo la administración en su informe dice “*que en ningún caso constituye un hecho probado*”, pues si como digo se está debatiendo jurisdiccionalmente, si es o no un hecho probado lo habrán de decir los tribunales, y si no ha sido objeto de demanda, la administración no ha demostrado lo contrario en su informe.

Sin embargo, aparentemente, presentaba síntomas característicos del estrés.

Por esta cuestión, esta Institución entiende que también hubiera sido suficiente causa para que la administración, mientras dura el proceso jurisdiccional, que le concediera una comisión de servicios de carácter humanitario, porque la discrecionalidad de la que está revestida la resolución de 25 de marzo de 2003, permite desde luego esta interpretación, entre otras, ya que la denegación del cambio de lugar de prestación del trabajo, en casos como el descrito, dejando sin salida al interesado, pudiera resultar perjudicial para la salud de quien sufre esta situación.

Por consiguiente, este Procurador del Común no puede permanecer impasible, máxime cuando según informe reciente de 27 de abril de 2004 expedido por un facultativo especialista en Psiquiatría, se ha diagnosticado al interesado “Trastorno mixto de adaptación de evolución crónica, con fobias diversas y estado de ánimo subdepresivo”.

Ahora nos referiremos al último apartado del informe de la Dirección General de recursos humanos.

Por lo que se refiere, a la afirmación: *“que el interesado ha ignorado la presentación de la correspondiente instancia de participación en el concurso de traslados para el presente curso escolar 2003/2004, dando a entender su conformidad con el puesto que ocupa en el centro”*.

Parece, por tanto que esa Dirección General considera condición necesaria para solicitar una comisión de servicios de carácter humanitario, la participación del interesado en el concurso de traslados; pero efectuado un somero examen de la convocatoria antes citada, no se desprende tal obligación para el maestro que pide comisión de servicios humanitaria, pues ello, de ser así, constituiría una carga añadida para el solicitante.

Examinado el reglamento de régimen disciplinario, tampoco hemos hallado acomodo a dicha afirmación.

De lo anteriormente expuesto, esta Institución concluye que la citada Dirección General da por sentado que el afectado, está contento con incorporarse al mismo centro en el curso 2003/2004, por el mero hecho de

no haber concursado, olvidando que ha sido sometido a un expediente disciplinario que está siendo analizado en un procedimiento judicial.

También olvida la administración la carga que supone para un maestro “concurrir voluntariamente”: pérdida de puntos; deberá ir el último a la hora de elegir curso; hacer siempre lo que otros docentes más antiguos no quieren, y si se suprime una plaza deberá ser el primero en desplazarse, etc. Así pues no entendemos el motivo por el cual el Sr. XX debería haber concursado voluntariamente. Pero es que además, sí ha concursado, ha concursado en secundaria, y no ha obtenido ningún destino.

Se realizó la siguiente resolución:

“Que en atención a cuanto se ha dicho, se tengan en cuenta las circunstancias especiales que concurren en el expediente de comisión de servicios de carácter humanitario de D. XXX, y por quien proceda, de la Consejería de Educación, se analice nuevamente el expediente cuestionado, por si procediera la concesión de una comisión de servicios de carácter humanitario”.

La anterior resolución no ha sido aceptada por la Administración educativa. En su escrito de rechazo alude, a que “La convocatoria que nos ocupa, como ya se ha tenido ocasión de indicar, tiene un carácter restrictivo y no constituye un sistema de provisión de puesto de trabajo alternativo al concurso, razón por la cual se valoran aquellos casos en los que concurren circunstancias más graves, generalmente relacionadas con la salud del

solicitante, de su cónyuge, de sus hijos e incluso en algunos casos, de sus progenitores. Esta circunstancia, unida a la ya referida de los destinos solicitados mediante comisión humanitaria por es la que motiva la no concesión de la comisión de servicios solicitada”.

El expediente de queja **Q/1524/03** se refería a la denegación de una comisión de servicios por motivos humanitarios por la Consejería de Educación a un profesor de Educación Secundaria con destino en el Instituto de Educación Secundaria “Trinidad Arroyo” de Palencia, al contrario de lo sucedido en los cursos académicos 2001-2002 y 2002-2003.

En atención a mi petición de información se remitió por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación un primer informe en fecha 26 de septiembre de 2003. Sin embargo, ante la insuficiencia de la información remitida y la falta de correspondencia de tal información con mis requerimientos me vi obligado por dos veces a solicitar información complementaria.

A la vista de lo informado, se estimó oportuno dictar resolución, en atención a los argumentos que a lo largo de este texto se expondrán.

En el escrito de queja se hacía referencia a la denegación por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación de una comisión de servicios por motivos humanitarios para el curso docente 2003-2004 a un funcionario perteneciente al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. Según se afirma en la reclamación, en los cursos

2001-2002 y 2002-2003 el interesado obtuvo una comisión de servicios humanitaria en el IES “Martínez Uribarri” de Salamanca, donde pudo desempeñar su trabajo satisfactoriamente. Declaraba, asimismo, que en la actualidad seguía siendo atendido por un psicólogo del Centro Base de Atención a Minusválidos, dependiente de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca, y que necesitaba periódicamente acudir a rehabilitación para no perder la movilidad que le resta en la pierna tras el accidente de circulación que sufrió el año 2000 y que le ha supuesto una minusvalía del 35%.

El interesado igualmente afirmaba en el escrito de queja que su madre apenas podía valerse por sí misma y que su padre tuvo un infarto de miocardio y le fue implantado un marcapasos en junio de 2002, teniendo que acompañarle a las revisiones y cuidar de la buena administración de los numerosos fármacos que tiene que tomar. Todo ello, se ve agravado por la circunstancia de que la hermana del autor de la queja, que es la única que podía ayudar a sus padres, tuvo el mes de mayo un accidente de tráfico al volver del trabajo del que físicamente se ha recuperado, pero no anímicamente ya que en el accidente falleció una compañera y otra resultó herida grave. A consecuencia de tal accidente, la hermana del autor de la queja está siguiendo un tratamiento psiquiátrico.

En definitiva, el interesado, considerando que ha empeorado su situación personal y familiar, y que existen plazas vacantes en las que puede desempeñar su labor docente, solicitó la revisión de su solicitud de

comisión de servicios humanitaria para el curso académico 2003-2004 ante su situación personal (aún en recuperación de un accidente de circulación) y las enfermedades de sus padres.

La problemática objeto de la presente resolución viene referida al procedimiento de concesión de las comisiones de servicio por motivos humanitarios al personal docente no universitario, procedimiento que para el curso 2003-2004 vino regulado por resolución de 25 de marzo de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos. No obstante, debe aclararse ya desde un primer momento que el objeto de la queja no radicaba en lo que es la resolución de convocatoria propiamente dicha, sino en la puesta en práctica de la misma para el autor de la queja, máxime si se tiene en cuenta que sin motivo aparente ha visto denegada la concesión de la comisión humanitaria, cuando en los dos cursos anteriores en circunstancias sustancialmente idénticas, sí había visto reconocida su solicitud.

Partiendo de que el interesado cumple los requisitos establecidos en el apartado segundo de la resolución de 25 de marzo de 2003, se solicitó información puntual de diversas cuestiones con el fin de comprobar la gestión realizada por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación en el procedimiento de autorización de las comisiones de servicio humanitarias.

En el primer informe, haciendo caso omiso del requerimiento de información que se remitió por esta Procuraduría, la Dirección General de Recursos Humanos hizo alusión a la resolución de convocatoria de las comisiones de servicio y se expuso únicamente que *“con fecha 5 de mayo de 2003 el interesado solicita la concesión de una comisión de servicios a Salamanca por motivos humanitarios, alegando una minusvalía por la que precisa ayuda de familiares residentes en dicha provincia, la cual no fue estimada toda vez que al producirse la concurrencia de la misma con otros solicitantes, las causas sociales y de salud, alegadas y debidamente justificadas, fueron consideradas más gravosas que las del reclamante”*.

En relación con este primer informe, hay que afirmar que si bien es posible que otros solicitantes pudieran tener causas sociales y de salud más gravosas que las del reclamante, la situación de éste no se corresponde con lo informado, algo que debería conocer la Consejería de Educación de conformidad con la documentación aportada en la solicitud. En efecto, el interesado no es un minusválido que precisa ayuda de familiares, sino una persona en proceso de recuperación con plena capacidad que tiene reconocida la condición de minusvalía y que requiere estar cerca de sus padres, los cuales, además de su edad avanzada, necesitan a su lado el apoyo de su hijo para realizar las tareas más esenciales de la vida, algo que queda absolutamente acreditado en los informes médicos y sociales obrantes en el expediente.

Ante la manifiesta insuficiencia de la información emitida por la Dirección General de Recursos Humanos se solicitó por esta Procuraduría información complementaria, relativa, entre otras cuestiones, a la existencia de vacantes en la provincia de Salamanca a la fecha de la resolución de las comisiones de servicio, a la documentación acreditativa de las situaciones personales, de salud o sociales de los beneficiarios de las comisiones de servicio humanitarias y a los criterios seguidos para su concesión.

La contestación a este requerimiento de ampliación de información elude de nuevo las preguntas concretas formuladas, e indica de manera sucinta que *“los criterios a seguir han sido, básicamente, enfermedad grave del solicitante, del cónyuge o de los hijos, así como otras circunstancias sociofamiliares excepcionales, estableciendo dentro de estos parámetros una prelación en función de las distintas situaciones, así como de las necesidades educativas existentes”*.

En dicho escrito, se mencionaba, asimismo, que la concesión de la comisión estaría supeditada, en todo caso, a la existencia de vacante y que no se había contemplado la notificación individualizada de la estimación o desestimación de las comisiones de servicios, puesto que la resolución de convocatoria de las comisiones establecía que el transcurso del plazo de tres meses, sin obtener resolución expresa, daba lugar a la desestimación de la solicitud.

A la vista de que la información remitida por la Dirección General de Recursos Humanos seguía resultando insuficiente, se reiteró la petición de información.

En este último informe se sigue eludiendo la información sobre las vacantes existentes en la provincia de Salamanca en la fecha de resolución de las solicitudes y sobre la documentación acreditativa de los beneficiarios de las comisiones de servicio, y ello, a pesar de reiterarse esta petición de información hasta tres veces. En dicho informe se afirmaba que no se ha concedido ninguna comisión de servicios humanitaria a ningún funcionario de la especialidad de Latín en el ámbito de la Dirección Provincial de Educación de Salamanca y que el reclamante en la instancia solicitó solamente las localidades de Salamanca, Santa Marta de Tormes y Peñaranda de Bracamonte. También se insiste en la idea de que entre los criterios seguidos para valorar las comisiones humanitarias se han tenido en cuenta las enfermedades de los solicitantes y las circunstancias familiares excepcionales.

Por lo que se refiere a la desestimación de las solicitudes de comisión de servicio humanitarias por el transcurso del plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, sin haber recaído resolución expresa, nada cabe objetar por esta Procuraduría. Sin embargo, parece claro que las solicitudes presentadas por los aspirantes a ser adjudicatarios de las comisiones humanitarias dan lugar a la tramitación de un procedimiento que tiene su iniciación en la convocatoria realizada

por la Dirección General de Recursos Humanos, que se desarrolla con la presentación de las correspondientes solicitudes y su posterior valoración y que finaliza con una resolución de la Dirección General de Recursos Humanos.

Teniendo en cuenta que el art. 42.1 LRJPAC, no excluye de la obligación de resolver supuestos como el que ha dado lugar a la reclamación, parece necesario dictar una resolución expresa con notificación individualizada, tanto a los solicitantes a los que les ha sido concedida la comisión, como a aquellos que la han visto rechazada.

A mayor abundamiento, en el caso concreto de la reclamación, el interesado vio reconocida su solicitud de comisión humanitaria en los cursos 2001-2002 y 2002-2003, mientras que en el curso 2003-2004, a pesar de que sus condicionantes personales y familiares no sólo se han mantenido en similares términos, sino que incluso han empeorado, se encuentra con una denegación de su solicitud, por el mero transcurso del tiempo, sin que conozca los motivos reales de la desestimación. En este sentido, debe subrayarse que el art. 54.1.c) LRJPAC preceptúa que serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos administrativos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, supuesto que encaja plenamente con la situación denunciada en el escrito de queja, motivo por el cual parece si cabe más clara la necesidad de dictar una resolución expresa en el caso de la desestimación de la solicitud presentada por el autor de la queja.

Entrando al fondo del asunto, procede desarrollar la situación documentalmente acreditada del reclamante. En primer lugar, consta un informe emitido en fecha 28 de abril de 2003 por la trabajadora social de la Dirección Administrativa de la Once en Salamanca en el que se expone que los padres del interesado tienen importantes problemas de salud. En concreto, la madre, entre otras patologías, tiene problemas digestivos, un cuadro depresivo con ansiedad y una ceguera prácticamente total, y el padre padece una enfermedad cardiovascular. La mención de mayor relevancia en el informe es la concerniente a que tanto el padre como la madre cuentan con la ayuda de sus hijos (en abril de 2003 el interesado ejercía su función docente en un Instituto de Salamanca por mor de una comisión humanitaria) sin la cual no podrían valerse por sí mismos y con apoyo externo (auxiliar de hogar en casa y guía para los desplazamientos exteriores) que permite mantener la actividad laboral de los hijos. Dicho informe concluye afirmando que la única vía de mantener el estado de bienestar de la madre del reclamante pasa por el mantenimiento de la situación familiar con la que contaba en dicha fecha.

Esta valoración es reiterada en similares términos por el facultativo del Centro de Salud de Santa Marta de Tormes en informe en el que se exponen las disfunciones cardiovasculares del padre del reclamante y las dificultades de desplazamiento de la madre, incluso para realizar las labores más esenciales de la vida como la higiene y el arreglo personal. Por ello, se

insiste en que estas deficiencias hacen de ambos pacientes personas en situación de dependencia.

Por lo que se refiere a la situación personal del interesado, igualmente se aportan informes médicos que apuntan a la necesidad de que su comisión de servicios humanitaria fuera renovada. En efecto, un psicólogo del Centro Base de Atención a Minusválidos de Salamanca informa en fecha 15 de abril de 2003 que, debido a la situación personal del reclamante y a los factores familiares sobrevenidos, sería conveniente que el destino laboral fuera próximo a su hogar familiar, algo que también facilitaría el seguimiento de la evolución de su estado de ánimo que realizaba dicho Centro Base y que debería seguir realizando en el futuro.

También se aporta el informe de un especialista privado de la ciudad de Salamanca, en el que se considera que con objeto de optimizar el pronóstico final global de los procesos de recuperación de la fractura/luxación de la cadera derecha y de la parálisis del nervio ciático poplíteo externo derecho “se estima como imprescindible la continuidad terapéutica del programa de recuperación funcional, así como el seguimiento y aplicación por parte del responsable facultativo”.

En cuanto al estado de salud psíquica de la hermana del reclamante, como elemento adicional a tener en consideración para la concesión de la comisión de servicios humanitaria solicitada, esta Procuraduría no está en

condiciones de realizar valoración alguna, dado que se carece de documentos probatorios al efecto.

Aunque desde la Dirección General de Recursos Humanos no se ha facilitado la información requerida sobre las plazas vacantes existentes en la provincia de Salamanca a la fecha de la resolución de las comisiones humanitarias, obra en poder de esta Procuraduría copia de un documento en el que figuran plazas vacantes, tanto a jornada completa como a jornada parcial, en Alba de Tormes, en un Instituto de Peñaranda de Bracamonte y en tres Institutos de Salamanca.

Por otra parte, hay que destacar que no existe un *numerus clausus* en la concesión de las comisiones de servicio humanitarias, lo que pone de manifiesto -en mayor medida, si cabe- que la desestimación de la comisión de servicios humanitaria solicitada por el autor de la queja no ha sido suficientemente justificada. Esto es, si hay plazas vacantes y el interesado acredita circunstancias sociofamiliares excepcionales, algo que parece fuera de toda duda, no se alcanza a comprender por qué se deniega dicha comisión cuando su situación personal es sustancialmente idéntica a la de los dos cursos anteriores en los cuales sí se consideró oportuno por la Dirección General de Recursos Humanos acceder a la comisión.

En conclusión, lo que esta Procuraduría consideró es que no existía motivo aparente para denegar la comisión de servicios solicitada por el

reclamante, dado que los hechos que motivaron la concesión de la comisión en los dos cursos anteriores siguen vigentes.

En relación con lo expuesto, y caso de que efectivamente otros solicitantes tuvieran circunstancias más gravosas que las del autor de la queja -algo que no se ha acreditado por la Dirección General de Recursos Humanos a pesar de mis reiterados requerimientos-, sería necesario en aras al principio de transparencia en la actuación administrativa que debe guiar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, reconocido explícitamente 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, que se diera explicación razonada al reclamante de los motivos por los que esa Dirección General de Recursos Humanos se ha separado, en principio sin motivo, del criterio utilizado para su persona en los cursos inmediatamente precedentes.

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

“1.- Que en atención a lo establecido en los art. 42 y 54.1.c) LRJPAC se dicte resolución motivada con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho en las desestimaciones de comisiones de servicio humanitarias que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, tal y como ha ocurrido en esta reclamación.

2.- Que, atendiendo a la petición del interesado y caso de existir vacantes en la provincia de Salamanca, se proceda por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación a reconocer al autor de la queja una comisión de servicios humanitaria para el curso 2004-2005 al amparo de la convocatoria realizada por resolución de 24 de marzo de 2004 de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se regula la concesión de comisiones de servicio por motivos humanitarios al personal docente no universitario, durante el curso 2004-2005, siempre y cuando se acrediten fehacientemente las circunstancias personales de salud y las circunstancias sociofamiliares excepcionales que ha venido sufriendo el reclamante en los últimos año”.

La Consejería de Educación contestó a la resolución del Procurador del Común afirmando que “una vez sean recibidas las solicitudes correspondientes a la convocatoria para el año 2004/2005, al amparo de la resolución de 24 de marzo de 2004, y valoradas las circunstancias que concurran en cada caso, así como las necesidades educativas existentes, se procederá a la concesión de las comisiones de servicio pertinentes, y que, en todo caso, las comisiones de servicio solicitadas estarán supeditadas a la existencia de vacante”.

4. CESE DE PROFESOR INTERINO

En el expediente **Q/408/04** se planteaba ante esta Institución que D. XXX, había sido nombrado sustituto del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria en la especialidad de tecnología desde el día 17 de septiembre de 2003, para sustituir a D. XXX, profesor del Instituto de Enseñanza Secundaria “Claudio Sánchez Albornoz” de El Tiemblo (Ávila), hasta la reincorporación del titular sustituido.

Con fecha 2 de enero de 2004, el profesor sustituido fue dado de alta.

Con fecha 5 de enero de 2004, la Dirección Provincial de Educación de Ávila le comunica que le han cesado con fecha 19 de diciembre de 2003, fecha en que se impartió el último día de clase correspondiente al primer trimestre del curso lectivo 2003-2004.

El interesado, con fecha 28 de enero de 2004, presentó un escrito al Director Provincial de Educación de Ávila, solicitando que se le abonaran los días que median entre el 19 de diciembre de 2003 y el 3 de enero de 2004, o en caso contrario solicitaba información aclaratoria sobre su situación laboral durante esos mismos días. Con fecha 6 de febrero se le contestó mediante una resolución en la que no se le responde a nada de lo solicitado y se le indica que pone fin a la vía administrativa y que podrá interponer recurso contencioso-administrativo, si no está de acuerdo con dicha decisión.

Admitida la queja a tramite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la administración puso de manifiesto a esta institución lo siguiente:

D. XXX fue contratado como sustituto del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, en la especialidad de tecnología, desde el día 17 de septiembre de 2003 para sustituir al titular de la plaza D. XXX, profesor del Instituto de Enseñanza Secundaria “Claudio Sánchez Albornoz” de El Tiemblo (Ávila).

D. XXX se incorporó a su puesto el día 8 de enero de 2004, fecha en la que comienza la actividad docente después de las vacaciones de navidad, por lo que no se prorrogó el nombramiento a D. XXX como profesor interino de tecnología en dicho instituto, cesando en su puesto el día 19 de diciembre de 2003. Se acompaña comunicación de la administración a la seguridad social de la baja del trabajador.

El motivo de no prorrogar dicho nombramiento fue que a día 19 de diciembre de 2003 existía una expectativa de alta del titular de la plaza, lo que efectivamente se produjo el 2 de enero de 2004, cuya copia de parte del alta se adjunta, y que, además, ya no existían las razones de urgencia que motivaron la cobertura interina”.

A la vista del informe anterior y de las alegaciones formuladas por el interesado procede realizar las siguientes consideraciones relativas a la cuestión que constituye el objeto del expediente que nos ocupa:

Primera.- Esta Institución no discrepa respecto al punto primero del informe, cuando dice:

«Don XXX fue contratado como sustituto del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, en la especialidad de tecnología, desde el día 17 de septiembre de 2003 para sustituir al titular de la plaza D. XXX, profesor del Instituto de enseñanza Secundaria “Claudio Sánchez Albornoz” de El Tiempo (Ávila)».

Pues bien, siendo el contrato de interinidad por sustitución el celebrado para sustituir al trabajador con derecho a reserva del puesto de trabajo (enfermos, accidentados, servicio militar, etc.), siendo como es este contrato un contrato condicional, la duración del mismo viene determinada cuando se cumpla la condición, es decir cuando el profesor sustituido se reincorpore a su puesto de trabajo, y será entonces cuando se extinguirá el contrato del sustituto dando por finalizada su prestación.

Segunda.- En el caso que nos ocupa, existe discordancia entre el día de la reincorporación del titular y el cese del sustituto.

La Consejería de Educación, sostiene que: *“El motivo de no prorrogar dicho nombramiento fue que a día 19 de diciembre de 2003 existía una expectativa de alta del titular de la plaza, lo que efectivamente se produjo el 2 de enero de 2004, ... y que, además, ya no existían las razones de urgencia que motivaron la cobertura interina”.*

En primer lugar, el contrato de interinidad por sustitución está sometido a condición resolutoria, esto quiere decir que mientras no se cumple la condición el contrato no se extingue. En el caso que nos ocupa, la causa extintiva se produjo el día 2 de enero de 2004, cuando el Profesor XX presentó su “parte de alta”.

Respecto a las expectativas de alta del titular de la plaza, estas pueden existir desde el primer día del comienzo de la baja, cualquier persona en su fuero interno tiene expectativas de curarse lo más pronto posible y por consiguiente reincorporarse a su puesto de trabajo cuanto antes, pero una cosa son las “expectativas” y otra cosa muy distinta son las realidades. Pero es que en el presente supuesto, la única condición que debe producirse es la reincorporación efectiva del titular sustituido, y esta se produjo catorce días después.

Tercera.- Conforme a las competencias que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y a la vista de la información y la documentación facilitada, debo hacer constar que la baja en la seguridad social del Sr. XXX no se comunicó dentro del plazo establecido al efecto y se produjo con retraso el día 5 de enero de 2004. A este respecto, señalar que el RD 84/1996, de 26 de enero, regula el sistema de inscripción de empresas y afiliación, altas y bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad social, establece en su art. 32.3. 2º que “Las solicitudes de baja y de variaciones de datos de los trabajadores deberán presentarse dentro del

plazo de los seis días naturales siguientes al del cese en el trabajo o de aquél en que la variación se produzca”.

Así pues, de ser correcto el cese instrumentado por la administración, ésta habría de todos modos incurrido en incumplimiento normativo, debido al retraso en la articulación de la baja del profesor sustituto ante la seguridad social, previsto en el art. citado anteriormente, baja que de facto se comunicó con 14 días de retraso.

Lo que significa, al propio tiempo, que la Administración educativa, en lo relativo a altas, bajas y variaciones en la seguridad social, ajustara su actuación a las exigencias contenidas en el art. 32 del RD 84/1996, de 26 de enero.

Cuarta.- De otro lado, debemos tener en cuenta que el interesado se entero que había sido dado de baja con fecha 19 de diciembre de 2003 cuando ya habían transcurrido catorce días, así pues, se produce otra circunstancia negativa que perjudicó al compareciente. En efecto, el art. 209 del RDLeg 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece lo siguiente: “1. Las personas que cumplan los requisitos establecidos en el art. 207 de la presente Ley deberán solicitar a la entidad gestora competente el reconocimiento del derecho a las prestaciones, que nacerá a partir de la situación legal de desempleo, siempre que se solicite dentro del plazo de

los quince días siguientes. La solicitud implicará la inscripción como demandante de empleo, si la misma no se hubiese efectuado previamente.

2. Quienes acrediten cumplir los requisitos establecidos en el art. 207, pero presenten la solicitud transcurrido el plazo de quince días a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, tendrán derecho al reconocimiento de la prestación a partir de la fecha de la solicitud, perdiendo tantos días de prestación como medien entre la fecha en que hubiera tenido lugar el nacimiento del derecho de haberse solicitado en tiempo y forma y aquélla en que efectivamente se hubiese formulado la solicitud”.

La reducción de los días disponibles para solicitar la prestación por desempleo dentro del plazo legal establecido para ello sin ser sancionado, constituye, cuando menos, otra irregularidad administrativa que ha podido perjudicar gravemente al administrado.

Quinta.- Por último, y en relación con la contestación formulada por el director provincial de educación con fecha 6 de febrero de 2004, ha de saber que esta Institución, y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones, entiende que el derecho fundamental de acceso a los tribunales de justicia no puede servir para fundamentar que la administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho en una carga para el ciudadano, que en muchas ocasiones la cuantía de la pretensión no alcanza, ni siquiera, el coste mínimo del proceso

contencioso-administrativo; circunstancia que viene a justificar, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante las Administraciones públicas.

Se emite la siguiente resolución:

“Que se cursen las ordenes oportunas para que por quien proceda se abonen a D. XX. XXX, los días comprendidos desde el 20 de diciembre de 2003 al 1 de enero de 2004, como efectivamente trabajados como Profesor Interino Sustituto en el IES “Claudio Sánchez Albornoz” de El Tiemblo (Ávila).

1. Para que por quien proceda, se adopten las medidas necesarias para que el cese de los contratados como interinos sustitutos se produzca cuando el titular sustituido se reincorpore a su puesto de trabajo y no se efectúe con más antelación de la legalmente establecida.

2. Que en lo sucesivo, en el momento de producirse los ceses de los profesores interinos, de cualquier índole, la comunicación a la seguridad social se realice dentro del plazo legalmente establecido.

3. Que se cursen las ordenes necesarias para que las unidades administrativas de las distintas delegaciones provinciales de educación, comuniquen inmediatamente los ceses a los profesores interinos, de cualquier índole, para que puedan disponer de todo el

plazo establecido a su favor en el art. 209 de la Ley General de la Seguridad Social”.

En el momento de redactar el presente informe esta Institución está pendiente de la contestación de la Administración.

5. DERECHOS SINDICALES

Recibimos un escrito de queja (**Q/1677/04**) en el nos informan de que D. XXX, con fecha 9 de septiembre de 2004, recibió la notificación del cese como jefe de servicio de la Gerencia de Salamanca, señalando como causa de este: *la liberación para realizar tareas de representación sindical*, y además, le comunican, que dejará de percibir las retribuciones que tenía fijadas, pasando a percibir las retribuciones básicas y complementarias que le correspondan por su grupo profesional de pertenencia.

Examinado el contenido del escrito, procedimos a la admisión del expediente, por si la conducta denunciada pudiera ser constitutiva de actividad antisindical por parte de la administración, solicitamos seguidamente informe, estando pendientes de la recepción del mismo.

En el expediente **Q/1877/04** se ponía de manifiesto que la asociación de profesores de enseñanza secundaria de Castilla y León, con fecha 29 de junio de 2004 solicitó la liberación de once profesores de enseñanza secundaria, siete a jornada completa y cuatro a media jornada, correspondientes a nueve liberaciones que el sindicato debe tener en función de la representatividad obtenida en las últimas elecciones.

Que la administración les ha respondido verbalmente, pese a sus reiteradas peticiones de obtener contestación escrita, en el sentido de que sólo se conceden seis.

Que esta actitud de la administración está generando al citado sindicato una situación de inferioridad frente a otros sindicatos que tienen más liberados sindicales en relación con la representatividad poseída para ejercer su actividad; lo que les ha generado verdadera indefensión.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basa.

Seguidamente solicitamos informe a la administración implicada, y que se nos especificasen los motivos por los que no se conceden las liberaciones sindicales solicitadas.

Esta Institución está pendiente de recibir la contestación solicitada en el momento de redactar el presente informe.

6. SEGURIDAD SOCIAL DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Se han recibido algunas quejas planteando los perjuicios ocasionados por la defectuosa actuación de algunos órganos administrativos al formular sus altas en el régimen general de la seguridad social fuera del plazo establecido, con posterioridad al comienzo de la prestación de servicios, por lo que en los informes de vida laboral expedidos por la Tesorería General de la Seguridad Social aparecen menos días que los realmente trabajados.

En los expedientes **Q/1816/03** y **Q/314/04** los comparecientes son profesores de enseñanza secundaria que prestan servicios en el ámbito territorial de la provincia de Valladolid, y en sus escritos de queja se referían al retraso por parte de la Administración educativa de la comunicación de sus altas en la tesorería de la seguridad social, por cuyo motivo existe un desfase entre el día en que efectivamente comenzaron a prestar servicios para la comunidad educativa, y la fecha de alta en la Seguridad Social.

Admitidas las quejas a tramite, esta institución inició la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la administración puso de manifiesto a esta institución en lo concerniente al expediente **Q/1816/03**, que:

“La interesada fue nombrada funcionaria interina del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, a media jornada, para impartir docencia en el IES Alfonso VI de Olmedo, dependiente de esta Dirección Provincial, por el período 18 de septiembre de 2002 a 15 de septiembre de 2003. Con este motivo se cursó el alta a la Tesorería General de la Seguridad Social, en el Código Cuenta de Cotización 47102510488, el día 7 de octubre de 2002, haciendo constar que la fecha real de alta era la del 16 de septiembre de 2002. El plazo para generar las altas en esta Cuenta Patronal es de 6 días por lo cual la Tesorería de la Seguridad Social la consideró fuera de plazo. Los haberes correspondientes a este período se le acreditaron juntamente con los de octubre en la nómina de octubre y, en este último mes se cotizaron las cuotas obrera y patronal de los trece días de septiembre y del mes de octubre.

En el boletín de cotización TC2 de octubre figura con el número de afiliación 100000391368, en lugar de 100039136854, dato que se corrigió en los meses sucesivos”.

La Consejería de Educación en lo referente al expediente **Q/314/04**, nos informó lo siguiente:

“La citada profesora comenzó a prestar servicios como funcionaria interina del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, en el presente curso escolar 2003/2004, el día 15 de septiembre de 2003,

en el Instituto de Educación Secundaria “Santo Tomás de Aquino” de Íscar (Valladolid). Con tal motivo se cursó el alta ante la Seguridad Social a través del sistema RED, con fecha 22 de septiembre de 2003, esto es, un día más tarde de los seis que tiene concedidos la Consejería de Educación para el código de cuenta de cotización 47102510488 de este colectivo.

Aún cuando la Dirección Provincial de Educación de Valladolid cursara el alta el día 22 de septiembre de 2003, el periodo 15-09-2003 a 21-09-2003 lo tiene acreditado, dado que se han ingresado las cuotas correspondientes del trabajador y de la empresa desde el día 15 de septiembre, conforme consta en los TC1 y TC2 del mes de octubre siguiente (primer mes posible a efectos de pago de haberes de la nómina unificada.

Hay que señalar que en el mes de septiembre, en la provincia de Valladolid se han generado alrededor de dos mil movimientos ante la Seguridad Social, entre altas, bajas y variaciones, por lo que en el plazo de ampliación de seis días para generar estos movimientos se puede producir, de forma puntual, alguna disfunción. No obstante, se están arbitrando los procedimientos necesarios para subsanar estas pequeñas disfunciones”.

A la vista de los informes señalados y de las alegaciones formuladas por las interesadas en los expedientes, hemos constatado que en

ambos casos el alta en la Tesorería de la Seguridad Social ha sido propuesta fuera de plazo, por lo que su efectividad quedó referida al día en que fue presentado el parte de alta correspondiente, habiendo quedado reflejado en el expediente de “Vida Laboral” de cada una de las comparecientes un desfase de 21 días y 7 respectivamente.

A nuestro juicio, la controversia planteada consiste en determinar la fecha de efectos del alta de las comparecientes en el Régimen General de la Seguridad Social.

Por cuanto antecede, procede realizar las siguientes consideraciones relativas a la cuestión que constituye el objeto de los dos expedientes que venimos citando:

Primera.- Señalar que el art. 13 de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS) establece, respecto a la afiliación, altas y bajas de los Regímenes que integran el Sistema de Seguridad Social que podrá practicarse a petición de las personas y entidades obligadas a dicho acto, a instancia de los interesados o de oficio por la Administración de la Seguridad Social, añadiendo que si las personas o entidades a quienes incumban tales obligaciones no las cumplieran, podrán los interesados instar directamente su afiliación, alta o baja, sin perjuicio de que se hagan efectivas las responsabilidades en que aquéllas hubieran incurrido, incluido, en su caso, el pago a su cargo de las prestaciones y de que se impongan las sanciones que sean procedentes. Mediante dicho acto de alta

se reconoce a una persona su condición de estar comprendida en el campo de aplicación del Régimen de Seguridad Social que proceda, en función de la naturaleza de su actividad o situación con los derechos y obligaciones correspondientes, generándose una relación jurídica entre la misma y la Entidad Gestora correspondiente, en virtud de la cual se produce una situación potencial de protección en el sistema de seguridad y que provoca, cuando se acompaña de otros requisitos formales y de la cotización, el efecto de trasladar del empresario a la entidad gestora correspondiente la responsabilidad en el pago de las prestaciones, mientras que cuando existe falta de afiliación o alta, la responsabilidad en el pago de las prestaciones es del empresario, salvo en los supuestos en que pueda desplazarse a las entidades gestoras, por aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones.

Segunda.- El art. 102 de LGSS dispone que las altas solicitadas fuera de plazo por el empresario o el trabajador no tienen efecto retroactivo y cuando se practiquen de oficio su eficacia temporal e imputación de responsabilidades resultantes serán las que se determinen en la presente Ley y sus disposiciones de aplicación y desarrollo; el RD 84/1996, de 26 de enero, regula el sistema de inscripción de empresas y afiliación, altas y bajas y variaciones de datos de trabajadores en la seguridad social, no otorga efecto retroactivo alguno de las altas solicitadas fuera de plazo por el empresario o el trabajador.

Tercera.- Así pues el alta formal en el régimen de la seguridad social no puede tener otros efectos retroactivos que los que derivan de la propia regulación legal, de la que se desprende la imposibilidad de otorgar los efectos pretendidos respecto de las altas presentadas fuera del plazo legalmente previsto; ello no implica que carezca de efectos jurídicos la prestación de servicios de las profesoras para la Consejería de Educación con anterioridad a esa fecha o de cómo debe ser calificado dicho vínculo y sus consecuencias; estos aspectos, ajenos a la relación jurídica de seguridad social, por afectar únicamente a la Consejería de Educación y a las profesoras implicadas, podrán tener repercusión en su día, cuando sobrevenga alguna contingencia protegida de las interesadas y sea preciso computar tales períodos de prestación de servicios y su repercusión para causar prestaciones futuras.

Se emitió la siguiente resolución:

“Para que en lo sucesivo, y en el ejercicio de las facultades de autoorganización detentadas por la Administración educativa, por parte de la Consejería de Educación se den las órdenes oportunas para que por las Direcciones Provinciales de Educación de cada provincia de la Comunidad de Castilla y León, se adopten las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de la legalidad vigente en materia de seguridad social, y especialmente en lo referente a las altas dentro de los plazos establecidos al efecto, con

el fin de evitar que se vuelvan a producir situaciones como las descritas anteriormente”.

En respuesta de esta intervención, la administración aceptó nuestra resolución y nos informó en los siguientes términos:

“Esta Dirección General manifiesta, como no puede ser de otra manera, la aceptación de dicha resolución, así como la vigilancia de su estricto cumplimiento. No obstante, y debido a las circunstancias excepcionales que concurren en este tipo de personal, se pueden dar casos puntuales como los referidos.

No obstante y para evitar situaciones similares, se están realizando los trámites necesarios para solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social una ampliación del plazo para cumplir con la legislación vigente”.

7. RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

En el expediente **Q/1324/04** se hacía alusión al Decreto 148/2003, de 26 de diciembre, por el que se aprueba la Relación Parcial de Puestos de Trabajo del personal funcionario de los Servicios Periféricos del Organismo Autónomo Servicio Público de Empleo.

Según afirmaba el reclamante, el cual vio asignado en dicha Relación el puesto de trabajo de Jefe de Negociado nº 2 de la Sección de Intermediación y Orientación Laboral de la Gerencia Provincial del

Servicio Público de Empleo de Burgos, en fecha 13 de enero de 2004 remitió por correo certificado a la Gerencia del Servicio Público de Empleo recurso de reposición contra el precitado Decreto, alegando una evidente discriminación con la gran mayoría de funcionarios que ocupan Jefaturas de Negociado en las distintas Gerencias Provinciales.

En dicho escrito, calificado por el reclamante de recurso de reposición, se solicitaba la equiparación del nivel de su puesto de trabajo (16) al de la práctica totalidad de los puestos de trabajo de Jefe de Negociado (18). En efecto, afirmaba el autor de la queja que todos los puestos que aparecen en la RPT en las diferentes Secciones con la denominación de Jefe de Negociado tienen como función idéntica “tramitar expedientes de Sección” y se les adjudica con carácter general el nivel 18. Sin embargo, a siete negociados de las Gerencias Provinciales -incluido el del interesado- se les adjudica el nivel 16, lo que según su criterio suponía una flagrante discriminación.

Asimismo, se declaraba que la discriminación se podía observar dentro de la misma Sección y provincia. Es el caso de la Sección de Intermediación y Orientación Laboral de la Gerencia Territorial de Burgos, la cual está dotada de dos negociados de las mismas características, atribuyéndose a uno de ellos el nivel 18 y a otro el 16.

Finalmente, el interesado afirmaba desempeñar en la realidad una Jefatura de Negociado de nivel 18 en la Sección de Fomento del Empleo

Local, pero que a efectos económicos figuraba como Jefe de Negociado de nivel 16 en la Sección de Intermediación y Orientación Laboral que es el puesto adjudicado en la RPT.

Examinada en profundidad la queja presentada, se solicitó información sobre tres cuestiones puntuales que resultaban de interés para poder adoptar una decisión sobre el asunto planteado. Dichas cuestiones eran las siguientes:

1. Motivos por los que no se había dado respuesta expresa a la reclamación presentada en fecha 13 de enero de 2004 por el interesado. En caso de que se hubiera procedido a dar respuesta a dicha reclamación, se requería la remisión de una copia de la misma.

2. Motivos por los que se había procedido a otorgar a determinadas Jefaturas de Negociado adscritas a los servicios periféricos del ECYL el nivel 16, al contrario del criterio seguido en la práctica totalidad de Jefaturas de Negociado (nivel 18), máxime si se tiene en cuenta que las características de los puestos de trabajo son las mismas.

3. Cuál era el puesto de trabajo y las funciones que estaba desempeñando en la actualidad el autor de la queja.

En atención a la petición de información se remitió por la Consejería de Economía y Empleo un informe en el cual se daba respuesta a las cuestiones planteadas.

A la vista de lo informado, se examinó a continuación el objeto de la queja desde dos puntos de vista: el formal y el de fondo.

Desde el primer punto de vista, hay que hacer alusión a la falta de respuesta a la reclamación planteada en fecha 13 de enero de 2004 por el autor de la queja. En lo concerniente a esta cuestión, se dice en el informe remitido por la Consejería de Economía y Empleo que *“se está estudiando tanto esta reclamación como el resto, a fin de dar tratamiento conjunto a la totalidad de solicitudes presentadas que tiene su origen en la misma causa”*.

Pues bien, teniendo en cuenta que el art. 42 LRJPAC impone la obligación de resolver expresamente cuantas solicitudes, reclamaciones o peticiones formulen los ciudadanos, parece claro que el transcurso de más de un año es un periodo más que razonable para que la Administración emita una respuesta expresa a la reclamación presentada. Por este motivo, únicamente se recordó la necesidad de dar respuesta a la reclamación presentada por el funcionario a la mayor brevedad posible, dado el largo periodo de tiempo transcurrido desde que tal reclamación fue interpuesta.

No obstante, interesa relatar el fondo del asunto, esto es, en el estudio y valoración de la situación laboral del citado funcionario para determinar, por un lado, si la concreción del nivel de su puesto de trabajo en la RPT se ajusta a la legalidad en comparación con el nivel de otros puestos de trabajo similares y, por otro lado, si las funciones que realiza el

empleado público se corresponden con las atribuidas al puesto de trabajo del que es titular.

Examinado el Decreto 148/2003, de 26 de diciembre, por el que se aprueba la Relación Parcial de Puestos de Trabajo del personal funcionario de los servicios periféricos del Servicio Público de Empleo, se observa que las Jefaturas de Negociado de las diferentes Gerencias Provinciales, salvo casos extraordinarios (como el del reclamante cuyo puesto tiene un nivel 16), están reservadas a los Cuerpos Auxiliar y Administrativo de los Grupos D y C, respectivamente, y que la característica común de los puestos de trabajo es la de “tramitar expedientes de Sección”, siendo el nivel de los puestos el 18. Así ocurre por ejemplo en la Gerencia Territorial de Burgos en las Secciones de Fomento del Empleo Local, Formación Profesional Ocupacional, Inserción Laboral, Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo e Intermediación y Orientación Laboral (*BOCYL* de 29 de diciembre de 2003, suplemento al nº 251, pág. 35 y 37).

Por consiguiente, todas las Jefaturas de Negociado de la Gerencia Provincial del ECYL en Burgos tienen asignado el nivel 18, a excepción de la Jefatura de Negociado nº 2 de la Sección de Intermediación y Orientación Laboral que es la plaza que posee el autor de la queja, cuyo nivel es el 16 y ello a pesar de que sus funciones son, según la descripción de la RPT, exactamente las mismas que las del resto de Jefaturas de Negociado.

Incluso, es más, debe destacarse que existiendo dos Jefaturas de Negociado en la Sección de Intermediación y Orientación Laboral con las mismas características funcionales (tramitar expedientes de Sección), el Negociado nº 1 tiene asignado un nivel 18 y el Negociado nº 2 tiene un nivel 16, situación que en principio resulta contraria al principio constitucional de igualdad.

La justificación que ofrece la Consejería de Economía y Empleo a este tratamiento desigual se fundamenta en que *“se ha seguido el criterio que, con carácter general, fue acordado con los representantes sindicales y con la Dirección General de la Función Pública de elevar un máximo de dos niveles determinados puestos de trabajo”*. Ahora bien, este criterio que quizás podría justificar de algún modo la no adjudicación al puesto de trabajo objeto de la queja del nivel 18, pierde su sentido cuando, al menos en dos casos, funcionarios del Cuerpo Administrativo de nivel 14 se convierten tras la reforma en Jefes de Negociado con nivel 18. En esta situación se encuentran el Negociado nº 2 de la Sección de Inserción Laboral de la Gerencia Provincial de Burgos y el Negociado nº 1 de la Sección de Fomento de Empleo Local de León.

En definitiva, el reclamante, con carácter excepcional y a pesar de que sus funciones, según la RPT, son las mismas que las del resto de Jefaturas de Negociado, tiene asignado dos niveles menos al de la mayoría de las restantes Jefaturas. Y, por otra parte, el criterio general de no elevar

más de dos niveles determinados puestos de trabajo incluidos en la RPT se ve contrariado en los dos puestos de trabajo anteriormente citados.

A la vista de lo expuesto, resulta necesario traer a colación la jurisprudencia sobre el derecho constitucional de igualdad. Como ya se ha señalado en anteriores trabajos de esta Institución, la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2002, de 20 de mayo, reiterando la doctrina constitucional existente desde la Sentencia 22/1981, de 2 de julio, ha advertido que 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 mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable.

Ante esta doctrina constitucional, considero que no existen argumentos que justifiquen la diferencia de trato entre la Jefatura de Negociado de la que es titular el reclamante y las restantes Jefaturas de Negociado aludidas con anterioridad, de modo que la valoración de la Jefatura de Negociado nº 2 de la Sección de Intermediación y Orientación

Laboral de la Gerencia Provincial del ECYL de Burgos en un nivel 16, es, en mi opinión, una determinación contraria al principio constitucional de igualdad. Por lo tanto, resulta necesario modificar la RPT objeto de la controversia y armonizar los niveles de la totalidad de los puestos de trabajo de Jefaturas de Negociado que tengan definidas en la RPT las mismas características.

Como cuestión distinta de la expuesta hasta el momento, debe hacerse referencia a las funciones realmente desempeñadas por el autor de la queja. El informe remitido por la Consejería de Economía y Empleo afirma, como no puede ser de otra manera, que el reclamante *“ocupa el puesto de Jefe de Negociado nº 2 de la Sección de Intermediación y Orientación Laboral, con nivel 16 y las funciones son, según consta en la Relación de Puestos de Trabajo del organismo, tramitar expedientes de la Sección”*.

Examinada diversa documentación obrante en el expediente, se ha podido comprobar que la situación descrita en el informe no se corresponde para nada con la realidad, algo que se acredita a través de informes elaborados por responsables de la Gerencia Provincial del ECYL en Burgos.

En primer lugar, el Coordinador de Secciones de Empleo de la Gerencia Provincial de Burgos considera que la adscripción del trabajador a un puesto de Jefe de Negociado de nivel 16 y con las características de

tramitar expedientes de la Sección de Intermediación y Orientación Laboral *“debe tratarse de un error, pues dicho funcionario durante el tiempo que viene prestando servicios bajo mi dependencia /.../ y actualmente desde 01-01-2004 en la Gerencia Provincial de Burgos del ECYL, ha desempeñado siempre funciones relativas al Fomento del Empleo relacionado con las Corporaciones Locales y Entidades dependientes o vinculadas a una Administración, no habiendo desempeñado en ningún momento actividad alguna relacionada con la Intermediación y Orientación Laboral”*.

En segundo lugar, consta igualmente un certificado emitido por el Secretario Técnico-Administrativo de la Gerencia Provincial de Burgos del ECYL, en el que se reconoce que el funcionario figura en la RPT como Jefe de Negociado nivel 16 de la Sección de Intermediación y Orientación Laboral. Asimismo, y a los efectos que nos importan, afirma que *“desde la creación del Servicio Público de Empleo, el citado funcionario ha venido desempeñando sin solución de continuidad funciones relativas al Fomento de Empleo ligado a las Corporaciones Locales y Entidades vinculadas a Administraciones Públicas, como jefe de negociado, adscrito a la Sección de Fomento de Empleo Local”*.

Finalmente, y como último elemento acreditativo de que las funciones realmente desempeñadas por el funcionario no se corresponden de ningún modo con la Sección a la que está adscrito su puesto de trabajo, se aporta copia de documento de trámite de solicitud de ayuda de Fomento del Empleo en el Ámbito Local (Línea de actuación de Colaboración con

las Corporaciones Locales para la contratación de trabajadores desempleados), en la cual figura explícitamente la identidad del funcionario como persona autorizada para trabajar dentro del programa informático de seguimiento y control de expedientes de ayuda.

Esta documentación lleva a pensar que el precitado funcionario no había desempeñado en ningún momento las funciones correspondientes a su puesto de trabajo (Jefe de Negociado nº 2 de la Sección de Intermediación y Orientación Laboral), sino funciones de Fomento de Empleo Local que no le son reconocidas ni a efectos del nivel del puesto de trabajo ni a efectos retributivos.

Quizás tal situación pueda derivar del hecho de que algunos funcionarios no desempeñan en la práctica el puesto que tienen atribuido en propiedad, pero lo cierto es que tal práctica no tendría por qué afectar a las retribuciones que debieran percibir en atención a las funciones realmente desempeñadas. O lo que es lo mismo, si el funcionario desempeña funciones a las que corresponden unas retribuciones superiores, la Administración debería articular los instrumentos que tiene a su disposición (por ejemplo, una comisión de servicios) para que el empleado público no se vea perjudicado. Y si tal opción no resultara posible, debería regularizarse la situación de los empleados públicos para que cada uno prestara los servicios correspondientes al puesto de trabajo del que son titulares.

Teniendo en cuenta que el Decreto 148/2003, de 26 de diciembre, entró en vigor el 1 de enero de 2004, de conformidad con lo contemplado en su Disposición Final, y que el interesado ha desempeñado en todo momento -tal y como consta en los informes emitidos por responsables del ECYL en Burgos- funciones correspondientes a un puesto de nivel 18, parece claro que el reclamante, caso de que así lo solicite, tendrá derecho a percibir desde esa fecha (el 1 de enero de 2004) las diferencias retributivas entre el nivel 16 en el que, atentando contra el principio constitucional de igualdad, ha sido valorado su puesto de trabajo y el nivel 18 correspondiente a las funciones que efectivamente ha venido desempeñando desde la entrada en vigor de la nueva RPT.

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:

«1. Que de conformidad a lo establecido en el art. 42 LRJPAC y habiendo transcurrido más de un año desde que el autor de la queja presentó su reclamación sobre las consecuencias derivadas del Decreto 148/2003, de 26 de diciembre, se proceda a dictar una resolución expresa de la misma.

2. Que en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad, se proceda a reformar el Decreto objeto

de la controversia con el fin de adjudicar el nivel 18 a todos los puestos de trabajo de Jefaturas de Negociado, cuyas características funcionales sean las de “tramitar expedientes de Sección”.

3. Que, caso de que así lo solicite el empleado público y teniendo en cuenta que las funciones que lleva desempeñando, cuando menos desde su transferencia a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se corresponden con el Negociado adscrito a la Sección de Fomento del Empleo Local de nivel 18, se proceda a abonar al funcionario las diferencias salariales entre el nivel 16 que ha venido percibiendo y el 18 que le hubiera correspondido en atención a sus funciones realmente desempeñadas, con efectos económicos de 1 de enero de 2004».

8. ACOSO LABORAL

En la queja **Q/2276/03**, el interesado exponía que desde el 4 de agosto de 2003, fecha en la que regresó a su puesto de trabajo en la Consejería de Medio Ambiente, se encontraba sin funciones propias de su categoría que desempeñar, acudiendo todos los días a su puesto de trabajo sin que le fuera encomendada tarea profesional alguna que se correspondiera con el puesto de trabajo que venía ocupando.

Esta situación fue puesta en conocimiento de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente tres veces (5 de septiembre, 29 de septiembre y 7 de octubre de 2003) sin que se recibiera ningún tipo de

contestación al efecto. A partir del 21 de octubre de 2003 el Jefe del Servicio de Educación Ambiental procede a reinterpretar las funciones del puesto de trabajo de periodista, asignando nuevas funciones al titular de dicho puesto de trabajo de periodista.

A partir de este momento, el autor de la queja remite escritos a diversos órganos (Dirección General de la Función Pública, Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio Colectivo) con el fin de buscar soluciones a la problemática situación que estaba sufriendo en el desempeño de su puesto de trabajo, fundamentalmente en lo que afectaba a las funciones correspondientes a su categoría profesional.

Según decía el reclamante, las funciones propias de su puesto de trabajo eran desempeñadas por otras dos personas contratadas para ello, algo que pudo constatar el Comité de Empresa y admite en sus notas interiores el Jefe del Servicio de Educación Ambiental. Estas personas integrarían el llamado gabinete de prensa, unidad que carece de cobertura normativa. Ello implica, en opinión de la interesada, que en la práctica existe una estructura paralela al margen de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Medio Ambiente, lo que supone un incumplimiento de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en cuanto que las funciones de periodista vienen siendo desempeñadas por personal eventual, prescindiéndose del personal laboral fijo de plantilla.

En conclusión, el trabajador afirmaba sentirse claramente discriminado en relación con el resto de periodistas de la Junta de Castilla y León y relegado en su trabajo en la Consejería de Medio Ambiente, al entender que no dispone ni de las mismas condiciones de trabajo ni de los mismos medios para desempeñar sus funciones y solicitaba el reconocimiento del derecho a la ocupación efectiva de su puesto de trabajo y del derecho a no ser discriminado de conformidad con lo establecido en el art. 4 del Texto refundido del Estatuto de los Trabajadores.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se dirigió escrito a la Consejería de Medio Ambiente con el fin de obtener información puntual sobre diversas cuestiones relacionadas con la reclamación.

Aunque el conflicto que dio lugar a la reclamación se centraba en la Consejería de Medio Ambiente, se consideró oportuno ampliar la petición de información a la Dirección General de la Función Pública, en su calidad de órgano coordinador en materia de Función Pública y que podría servir de árbitro en la solución del conflicto, y a la Dirección de Comunicación de la Presidencia de la Junta de Castilla y León. En este último caso, el requerimiento de información se hacía por su carácter de órgano responsable de la política de información de la Administración autonómica con la finalidad de obtener los datos que desde todas las perspectivas del problema permitieran disponer de una información global.

Asimismo, es importante destacar que en cumplimiento de lo establecido en el art. 14 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se dio traslado de la queja al Jefe del Servicio de Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente para que en el plazo de quince días respondiera por escrito sobre los hechos expuestos en la queja.

En atención a mis peticiones de información se remitieron por la Administración autonómica los correspondientes informes, los cuales fueron objeto de evaluación de manera pormenorizada.

A la vista de lo informado, se examinó en primer lugar el conflicto existente entre el periodista fijo de plantilla de la Consejería de Medio Ambiente y el Jefe del Servicio de Educación Ambiental, órgano éste al que está adscrito el puesto de trabajo objeto de la controversia. Examinada la cuestión principal, posteriormente se valoraron las intervenciones en la problemática por parte de la Dirección General de la Función Pública y de la Dirección de Comunicación de la Presidencia de la Junta de Castilla y León.

Empezando con el estudio de la reclamación, debe subrayarse que la queja se refiere al trato otorgado a la trabajadora por la Consejería de Medio Ambiente, y que únicamente de una manera colateral -si bien con cierta relevancia- afecta a la Dirección General de la Función Pública y a la

Dirección de Comunicación de la Presidencia de la Junta de Castilla y León.

Como ya se advirtió anteriormente, el motivo inicial de la queja radica en que el trabajador desde el 4 de agosto de 2003, fecha en la que regresa a su puesto de trabajo en la Consejería de Medio Ambiente, se encuentra sin realizar tarea alguna que se corresponda con el puesto de trabajo de periodista que detenta.

Esta situación ha sido denunciada en diversas ocasiones por el interesado ante la Secretaría General de la Consejería, sin que dicha Secretaría General emitiera respuesta alguna. En estos escritos, no solamente se hacía alusión a la voluntad del Jefe del Servicio de Educación Ambiental de prescindir del puesto de trabajo de periodista, alegando que las funciones ya eran desempeñadas por otras personas en la Consejería, sino que también se solicitaba una serie de medios elementales, básicos e imprescindibles, inherentes al puesto de trabajo de periodista, medios que, según el reclamante, eran facilitados al resto de periodistas de la Administración autonómica. Entre estos medios se solicitaba una colección de prensa regional y nacional, un aparato de radio, un televisor, una salida exterior de teléfono, una modificación del acceso a Internet y una cuenta de acceso al servicio regional de noticias “Duero”.

Las reclamaciones elevadas a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente no son contestadas y, por el contrario, se remiten dos

notas interiores del Jefe del Servicio de Educación Ambiental los días 21 y 27 de octubre de 2003 al trabajador en las cuales se le indican las funciones concretas a desarrollar y los medios que se ponen a su disposición.

Existiendo una duda, en mi opinión, más que razonable sobre la legalidad de las funciones exigidas al periodista, éste se dirige a la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración y de sus organismos autónomos, para que dirima la discrepancia.

A partir de este momento, se siguen emitiendo diversas notas interiores tanto por el Jefe del Servicio como por el empleado público que concluyen, según la documentación que obra en poder de esta Procuraduría, con una nota interior del Jefe del Servicio de Educación Ambiental en la que se asignan unos trabajos a la reclamante advirtiéndole que su incumplimiento podría dar lugar a la apertura de un expediente disciplinario. A esta nota interior, el periodista contesta que está pendiente del dictamen de la Comisión Paritaria y que sigue careciendo de los datos más elementales para elaborar cualquier información, por lo que le resulta “incomprensible la persistencia en el encargo de tareas de imposible ejecución”.

Expuestos los principales antecedentes de hecho de la problemática, se estudió a continuación el fondo del asunto, partiendo de las funciones que corresponden a los periodistas, de acuerdo con lo establecido en el

vigente Convenio Colectivo y en el art. 4.2.a) del RDLeg 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, precepto que reconoce el derecho de los trabajadores a la ocupación efectiva en la relación laboral.

Sin entrar a valorar la adscripción del puesto de trabajo de periodista al Servicio de Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, por ser ésta una cuestión sujeta a la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración Pública, se partió como premisa fundamental de la definición de los periodistas en el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta. Así, se define a los periodistas como “los trabajadores que estando en posesión del correspondiente título académico de Licenciado en Ciencias de la Información -rama de Periodismo- ejercen las funciones de seguimiento o coordinación de la información de las distintas consejerías o centros directivos en los medios de comunicación. Establecen contactos continuos y directos con los medios de comunicación, tanto regionales como nacionales. Se encargan de la programación, ejecución y seguimiento de campañas informativas y publicitarias de Castilla y León, exteriores e interiores, así como de la difusión del conocimiento de la región en los centros educativos y culturales castellanos y leoneses”.

Según se indica en el informe elaborado por la Consejería de Medio Ambiente, en la fecha de emisión del informe prestaban servicios de

periodismo en los servicios centrales de la Consejería dos personas: una en condición de personal eventual, nombrada por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente (Orden PAT/954/2003, de 17 de julio, *BOCYL* de 28 de julio) y la otra, trabajador contratado laboral de duración indefinida. Desempeñando ambos trabajadores servicios de periodismo, el primero de ellos realiza funciones de confianza y asesoramiento especial, mientras que el segundo está adscrito al Servicio de Educación Ambiental.

En otro orden de cosas, llama la atención que la propia Consejería de Medio Ambiente, a través de las notas interiores remitidas por el Servicio de Educación Ambiental al periodista, le aparte de sus funciones en beneficio del trabajador eventual. Así, en una nota interior se niega al trabajador reclamante la función de “contacto directo y continuo con los medios de comunicación” reconocida literalmente en el Convenio Colectivo, en beneficio de un presunto gabinete de prensa compuesto, según se informa por la propia Consejería, por un trabajador que ha sido nombrado en condición de personal eventual.

Por otra parte, en otra nota interior del Jefe del Servicio de Educación Ambiental se contesta al periodista fijo de plantilla que “*las notas y artículos que Ud. elabora son remitidos al Gabinete de Prensa quien los canalizará, en función de su criterio, a los medios de comunicación*”. En cuanto a esta argumentación, esta Procuraduría no entiende cómo se puede subordinar al trabajador fijo de plantilla a un

Gabinete de Prensa compuesto por una sola persona que tiene el carácter de eventual. Esto es, el periodista fijo de plantilla ve su trabajo supervisado por un trabajador con nombramiento de personal eventual. O, desde otro punto de vista, el Jefe del Servicio de Educación Ambiental, teórico inmediato superior del periodista, reconoce y admite que el trabajo de éste va a ser supervisado por otra persona que no debería guardar ningún tipo de relación jerárquica con el reclamante.

Todo ello nos lleva a una conclusión: el periodista fijo de plantilla es apartado de sus funciones y supervisado por un teórico Gabinete de Prensa compuesto por un trabajador con la condición de personal eventual.

Una vez expuestas las líneas generales que conducen a la conclusión de que el periodista fijo de plantilla de la Consejería de Medio Ambiente se encuentra totalmente subordinada al presunto Gabinete de Prensa, se profundizó en la valoración de los trabajos que el Jefe del Servicio de Educación Ambiental -supuestamente con el visto bueno de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente- encomienda a la periodista en sus notas interiores, con la advertencia expresa de que, caso de incumplimiento, se podría incoar el correspondiente expediente disciplinario.

La controversia laboral entre el Jefe del Servicio de Educación Ambiental y el periodista fijo de plantilla se resuelve por parte de la Administración sin intervención expresa de la Secretaría General de la

Consejería a pesar de las peticiones del trabajador. El documento de mayor interés es la nota interior remitida por el Jefe del Servicio de Educación Ambiental al trabajador en la que se le asignan las siguientes funciones:

1.- Elaborar un informe semanal sobre las tendencias reseñables y centros de interés a partir de los dossiers de prensa escrita que se le facilitarán diariamente.

2.- Elaboración de un artículo de prensa acerca de la campaña que se desarrolla en varias localidades de Salamanca con la recogida selectiva de materia orgánica.

3.- Propuesta de textos y organización de los mismos para un folleto que informará acerca de los equipamientos privados inscritos en la Consejería de Medio Ambiente.

4.- Análisis de la información referida al Servicio de Educación Ambiental que se expone en la página web institucional.

En lo concerniente a estas funciones, se consideró que existía una duda razonable sobre si tales funciones correspondían al puesto de trabajo de periodista. En concreto, se comparte la apreciación del reclamante de que difícilmente se puede elaborar un informe sobre “tendencias reseñables y centros de interés” sobre documentación previamente facilitada por no se sabe quién. Parece totalmente razonable que dicho informe se elabore de acuerdo con la información que elabore la propia profesional y no con la

limitación de unos dossiers elaborados por cualesquiera otras personas, sin conocerse los criterios seguidos para su selección.

Por otra parte, y al contrario de la decisión del Jefe del Servicio de Educación Ambiental en la nota interior citada, entiendo que el encargo de analizar la información técnica de dicho Servicio que se expone en la página web institucional es una tarea que no guarda relación ni directa ni indirecta con los cometidos de la tarea profesional de periodista, por lo que no sería exigible al trabajador.

No obstante, y a salvo de posibles discusiones teóricas, el trabajador con el fin de buscar una solución justa a su problema optó por la vía adecuada que es la de acudir a la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio Colectivo, como órgano de aplicación, estudio y vigilancia del mismo.

Es cierto que el Jefe del Servicio de Educación Ambiental remite una nota interior de aclaración al periodista sobre las tareas requeridas. Pero no deja de ser menos cierto que esta aclaración de las tareas es realizada por quien las ha decidido inicialmente, sin que conste la intervención de la Secretaría General como órgano superior que resuelva la controversia. Por lo tanto, y dado el mutismo de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, habrá que estar a lo que dicte la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio.

En esta nota interior se contiene un razonamiento que a nuestro entender reviste suma gravedad. Se afirma en su punto quinto que *“el contacto continuo y directo con los medios de comunicación no es una competencia del Servicio de Educación Ambiental. Tal función es realizada por el Gabinete de Prensa quien, cuando resulte oportuno, coordinará sus actuaciones con el propio Servicio”*. Y considero que dicho razonamiento reviste elementos de gravedad, con evidente perjuicio para el trabajador fijo de plantilla, porque desde un Servicio, con el beneplácito, bien por acción, bien por omisión, de la Secretaría General de la Consejería se niegan abiertamente al periodista reclamante las funciones que el Convenio Colectivo le reconoce.

Una cosa es que la relación de funciones de la categoría de periodista reconocida en el Convenio sea muy genérica, y otra muy distinta es, como parece pretender el Jefe del Servicio de Educación Ambiental, que, amparándose en una adscripción orgánica a su Servicio, se ignoren las funciones que el Convenio Colectivo reconoce al periodista fijo de plantilla en beneficio de un Gabinete de Prensa compuesto por una sola persona con nombramiento de personal eventual.

El aislamiento y subordinación del periodista fijo es reconocido por el citado Jefe de Servicio en una nota interior, en la cual se hace constar en su punto segundo que *“las notas y/o artículos que Ud. elabora son remitidos al Gabinete de Prensa quien los canalizará, en función de su criterio, a los medios de comunicación”*. Esto es, se exige al reclamante la

elaboración de unos trabajos que son supervisados por un Gabinete de Prensa, el cual arbitrariamente decide si se remiten o no dichos trabajos a los diversos medios de comunicación. O lo que es lo mismo, se impone al trabajador fijo la realización de unas tareas que van a ser controladas por una trabajador eventual que podría decidir que su trabajo fuera totalmente en vano, en función de su criterio, cuando carece de facultades supervisoras al respecto.

Todo lo expuesto nos llevó a concretar el problema. El Jefe del Servicio de Educación Ambiental exige al periodista adscrito a su Servicio unas tareas de manera insistente, a pesar de que la controversia estaba pendiente de valorar por la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio. Esta exigencia se contiene en una nota interior con la advertencia expresa de posible inicio de acciones disciplinarias, cuando el trabajador en legítimo uso de sus derechos había solicitado que el órgano legitimado para ello (la citada Comisión Paritaria) realizase el oportuno dictamen.

Como dije antes, la decisión puntual de las tareas asignadas al trabajador podría ser discutible, pero lo que debería estar fuera de toda duda son los informes dictados por el Comité de Empresa respecto a las condiciones del puesto de trabajo objeto del conflicto y por la Comisión Paritaria en cuanto a la legitimidad de las tareas encomendadas.

Así, la Comisión de Informes del Comité de Empresa del resto de Consejerías pudo verificar las circunstancias laborales del periodista adscrito al Servicio de Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente. En dicho informe, entre otras cuestiones se constata un lugar físico destinado a los medios de comunicación en el que existía una plaza ocupada por un periodista contratado para un programa, un periodista contratado como personal eventual y un auxiliar administrativo. Por lo que se refiere al reclamante, se advierte explícitamente que *“de lo observado por la Comisión de Informes se deduce que el puesto de trabajo no reúne los requisitos y condiciones para el desempeño de las funciones definidas por el Convenio Colectivo que para los titulados superiores, periodistas, tiene definidas”*.

Respecto a este informe, la Consejería de Medio Ambiente manifiesta en su informe que *“en el caso de que el Comité de Empresa tuviera competencia para dictar una resolución en los términos indicados, cuestión esta dudosa desde el punto de vista jurídico, no se tiene constancia de dicha resolución por parte de esta Consejería”*.

Pues bien, independientemente de disquisiciones formales sobre la validez del documento elaborado por el Comité de Empresa, lo cierto es que el máximo órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores del centro de trabajo (art. 108 del Convenio Colectivo) emite un dictamen en el que se declaran probadas las deficientes circunstancias del puesto de trabajo del interesado, circunstancias que, según la

documentación obrante en el expediente de queja, no han sido subsanadas y, por consiguiente, suponen un importante obstáculo para la trabajadora en el correcto desempeño de sus funciones. Y parece claro, a pesar de la opinión vertida por la Consejería de Medio Ambiente en su informe, que el dictamen del Comité de Empresa se concibe como instrumento probatorio clave que acredita las denuncias hechas por el periodista adscrita al Servicio de Educación Ambiental.

Junto al dictamen del Comité de Empresa, el Grupo de Trabajo de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo, al analizar la solicitud de aclaración de funciones elevada por la reclamante, acordó *“informar a la Consejería de Medio Ambiente sobre el derecho de la trabajadora a ocupar un puesto de trabajo de la categoría profesional de periodista que ostenta y que, por ese Centro Directivo, se le dé trabajo efectivo dentro del contenido funcional de dicha Categoría, de acuerdo con lo establecido en el vigente Convenio Colectivo”*. Ello hay que interpretarlo, sin duda alguna, como un recordatorio de la Comisión Paritaria a la Consejería de Medio Ambiente de que las tareas que se le están encargando al trabajador no se corresponden con su categoría, lo que queda refrendado con la propuesta de que se le dé trabajo efectivo dentro del contenido funcional de dicha categoría, de acuerdo con lo establecido en el vigente Convenio Colectivo, tal y como se advierte literalmente por la citada Comisión Paritaria.

En definitiva, la situación del trabajador en la Consejería de Medio Ambiente se resumía del siguiente modo: tiene un conflicto profesional

patente con el Jefe del Servicio al que está adscrita su plaza. Por ese motivo solicita la mediación de la Secretaría General de la Consejería, haciendo ésta caso omiso de sus tres peticiones y produciéndose una dejación de sus funciones en el Jefe del Servicio de Educación Ambiental, quien se convierte en juez y parte. A partir de ese momento, el reclamante hace uso de las vías legales para obtener informes favorables a sus pretensiones, lo que obtiene tanto del Comité de Empresa como de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio Colectivo. A pesar de ello, la Consejería de Medio Ambiente manifiesta el desconocimiento de estos informes y cree de dudosa legalidad el acta de verificación del Comité de Empresa. Todo ello da lugar a que la problemática laboral del periodista siga sin encontrar la oportuna respuesta de la Administración.

Una vez examinada la problemática desde el punto de vista de la Consejería de Medio Ambiente, el siguiente punto objeto de estudio fue el relativo a la Dirección General de la Función Pública.

El interesado presentó un escrito en la Dirección General de la Función Pública, en su calidad de órgano responsable de la elaboración de las directrices de la política de personal de la Junta de Castilla y León y de la dirección y coordinación de la gestión de personal funcionario y laboral de la Administración autonómica, con el objeto de que se adoptasen las medidas oportunas que pusieran fin a la irregular situación que, a su entender, se venía produciendo.

A la vista de este escrito, la Dirección General de la Función Pública se dirige a la Consejería de Medio Ambiente con el fin de obtener información sobre la problemática que dio lugar a la queja. La contestación remitida por dicha Consejería se limita a la emisión literal del mismo informe remitido a esta Procuraduría. Examinado este informe, la Dirección General de la Función Pública en escrito dirigido a esta Institución declaró *“hacer suyo”* el informe de la Consejería de Medio Ambiente, *“habida cuenta de que nos encontramos ante una cuestión que es del ámbito de competencias de la mencionada Secretaría General”*.

Con esta manera de actuar de la Dirección General de la Función Pública, la indefensión del trabajador se agudiza, puesto que en su controversia laboral la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente no manifiesta su posición al respecto, dejando la resolución en manos del Jefe del Servicio de Educación Ambiental el cual, como ya dije, se convierte en juez y parte, y posteriormente la Dirección General de la Función Pública en vez de iniciar alguna vía de investigación complementaria se limita a ratificar lo que la Consejería afectada le transmite sin que conste ningún tipo de actuación supervisora por su parte.

Si bien es cierto que quizás la Dirección General de la Función Pública no disponga de instrumentos directos para dar solución a la problemática objeto de la queja, nada parece impedir que se pudiera haber solicitado la intervención de la Inspección General de Servicios, órgano adscrito al igual que la Dirección General de la Función Pública a la

Consejería de Presidencia y Administración Territorial. El fundamento jurídico de la intervención de la Inspección General de Servicios se encuentra en el art. 3º de la Orden de 18 de noviembre de 1990, sobre funcionamiento y normas de actuación de la Inspección General de Servicios. Dicho precepto atribuye a la Inspección General de Servicios la función específica de inspección del funcionamiento de los servicios dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y, singularmente, la inspección, vigilancia y control del normal y correcto funcionamiento de los distintos centros, departamentos, dependencias y, en general, unidades comprendidas en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, proponiendo la adopción de medidas concretas de actuación al órgano competente que posibiliten la subsanación y corrección de las deficiencias advertidas.

Si finalizada esta actuación inspectora, se hubieran podido demostrar indicios racionales de responsabilidad de algún funcionario, lógicamente procedería la apertura del correspondiente expediente disciplinario, a propuesta motivada de la Inspección General de Servicios (art. 3.3.d) de la Orden de 18 de noviembre de 1990).

En el caso que nos viene ocupando, y teniendo en cuenta los informes del Comité de Empresa y de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio Colectivo y la documentación obrante en el expediente, se llega a la conclusión de que el trabajador ha sido apartado de sus funciones, que no dispone de los elementos necesarios para el correcto

desempeño de las mismas y que su Jefe superior (el Jefe del Servicio de Educación Ambiental) insiste en exigir la realización de unas tareas de dudosa legalidad con advertencia explícita de acciones disciplinarias, cuando la valoración de la legalidad de dichas tareas estaba pendiente de la resolución de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio como órgano legitimado para ello. Esta conclusión nos lleva a recomendar una actuación de la Inspección General de Servicios con el fin de esclarecer los hechos acaecidos.

Finalmente, se examinó la queja desde la perspectiva de la Dirección de Comunicación de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, dejando claro desde este momento que no se trataba en modo alguno de valorar la política de comunicación de la Junta de Castilla y León, sino de evaluar si los derechos del periodista fijo de plantilla adscrito a la Consejería de Medio Ambiente eran respetados por la Administración autonómica.

En su informe, la Dirección de Comunicación -al igual que los restantes órganos de la Administración a los que ha acudido el reclamante- afirma que se desentiende de la controversia al estimar que *“no le compete a esta Dirección de Comunicación la adopción de medida alguna que pueda solucionar el conflicto que plantea, y relacionado con la queja de referencia, toda vez que el trabajador, periodista del Servicio de Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, no tiene*

relación ni directa ni indirecta, ni orgánica ni funcional con este Centro Directivo”.

Respecto a este argumento, sorprendió a esta Procuraduría esta negación radical de cualquier tipo de relación con el reclamante, en tanto que el art. 5 del Decreto 98/2003, de 21 de agosto, por el que se regulan los centros Directivos Adscritos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, configura a la Dirección de Comunicación como el órgano encargado de la política de comunicación y de las relaciones con los medios informativos. Y, por su parte, el Convenio Colectivo, al definir la categoría de periodistas, dice que ejercen las funciones de seguimiento y coordinación de la información de las distintas Consejerías o centros directivos en los medios de comunicación y que establecen contactos continuos y directos con los medios de comunicación, tanto regionales como nacionales.

Ante la aparente concurrencia de funciones, parece lógico que de alguna manera, cuando menos indirecta, la Dirección de Comunicación debería haber manifestado su interés no solamente por el personal eventual que desempeña funciones de periodismo, sino también por los periodistas fijos de plantilla que prestan servicios en la Administración autonómica y que realizan, como señala el Convenio Colectivo, funciones activas de información y comunicación.

El problema de fondo que ha afectado de manera directa al periodista adscrito al Servicio de Educación Ambiental de la Consejería de

Medio Ambiente parece ser la concurrencia de los periodistas fijos de plantilla y de personal eventual nombrado para el desempeño de funciones de periodismo, algo que podría entrar en contradicción con la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León.

Como desde la Dirección de Comunicación se advierte, esta Procuraduría cree que es razonable que las tareas a realizar por los profesionales de la comunicación al servicio de la Administración autonómica deben estar en función de las necesidades del servicio y de acuerdo con la facultad de ordenación del trabajo que corresponda al órgano competente. Ahora bien, eso es una cosa y otra muy distinta es que el periodista de plantilla de la Consejería de Medio Ambiente vea sus derechos laborales vulnerados, tal y como han interpretado el Comité de Empresa y la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio, en contraposición al trato que se venía otorgando al personal eventual.

Hay que insistir en que, sin perjuicio de que es posible discutir sobre la legalidad de las funciones exigidas por el Jefe del Servicio de Educación Ambiental al periodista adscrito a su Servicio, es evidente, a tenor de la documentación tantas veces citada, que las condiciones del puesto de trabajo del interesado no son las más adecuadas y que la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio se ha visto obligado a exigir a la Consejería de Medio Ambiente que dé trabajo efectivo al interesado.

Por consiguiente, este Procurador no puede permanecer impasible, máxime cuando según informe del Facultativo de Atención Primaria de Valladolid Oeste se ha diagnosticado al reclamante un “cuadro de ansiedad derivado de presión laboral” de la que no es responsable el trabajador, sino la presión laboral que ha sufrido el periodista desde su reincorporación a la Consejería de Medio Ambiente por parte del Jefe del Servicio con la aquiescencia, por acción u omisión, del resto de órganos de la Administración autonómica.

Sin necesidad de esperar a la aprobación de la próxima Ley Autonómica de Función Pública, la cual, al parecer, va a tipificar como infracción disciplinaria muy grave el acoso laboral, el ordenamiento jurídico prevé instrumentos represivos para quien haya sido responsable de conductas como la que ha dado lugar a la reclamación y a la posterior baja laboral del trabajador (por ejemplo, la tipificación del abuso de superioridad en el ejercicio del cargo en el art. 7.1.b) del RD 33/1986, de 10 de enero).

Con ello lo que se propuso fue que se acordase un periodo de información previa a la apertura de expediente disciplinario con el fin de esclarecer convenientemente los hechos acaecidos, dada la inexistencia de actuación alguna por la Administración autonómica hasta la fecha, y, en su caso, proceder a la incoación del expediente disciplinario oportuno.

En conclusión, se consideró que existían elementos suficientes de prueba que acreditan que el reclamante se ha visto perjudicado en el desempeño de su puesto de trabajo en comparación con el personal eventual que realiza labores de periodismo en la Administración autonómica, encontrándose en una situación de amparo e indefensión. Todo ello ha dado lugar lamentablemente a la baja del trabajador por presión laboral, motivo por el que resulta necesario iniciar una investigación con el fin de aclarar los hechos denunciados y, en su caso, exigir las responsabilidades disciplinarias que procedan.

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

«1.- Que se procediera por la Consejería de Medio Ambiente a dar satisfacción al acta del Comité de Empresa del resto de Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con la finalidad de dotar al puesto de trabajo del periodista adscrito al Servicio de Educación Ambiental de los requisitos y condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta prevé para la categoría profesional de periodista.

2.- Que se procediera de igual manera por la Consejería de Medio Ambiente a dar cumplimiento a la comunicación de la Secretaría de

la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio Colectivo por la cual se solicita que se dé trabajo efectivo a la periodista anteriormente aludida dentro del contenido funcional de su categoría, de acuerdo con lo establecido en el vigente Convenio Colectivo.

3.- Que de conformidad con lo establecido en el art. 3.1.a) de la Orden de 18 de diciembre de 1990, sobre funcionamiento y normas de actuación de la Inspección General de Servicios, se procediera por ésta a realizar una actuación inspectora y de control sobre los hechos tratados en esta resolución, proponiendo, en su caso, la adopción de medidas concretas a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente que posibiliten la subsanación y corrección de las deficiencias advertidas.

4.- Que en atención a lo dispuesto en el art. 6.2.d) del Decreto 275/1993, de 18 de noviembre, por el que se articula la Distribución de Competencias en Materia de Personal en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el art. 28 del RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, se procediera por la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente a acordar la realización de una información reservada previa a la apertura de expediente disciplinario con la finalidad de esclarecer de una

manera clara y objetiva los hechos denunciados por el periodista adscrito al Servicio de Educación Ambiental de esa Consejería.

5.- Que por parte de la Dirección de Comunicación de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, en su calidad de órgano encargado de la política de comunicación y relaciones con los medios informativos (art. 5º del Decreto 98/2003, de 21 de agosto, por el que se regulan los centros directivos adscritos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León) se realizasen las actuaciones que se considerasen pertinentes con el fin de evitar que los periodistas fijos de plantilla se vieran apartados de sus funciones reconocidas en el Convenio Colectivo vigente».

La Administración autonómica estimó que no veía adecuado seguir la resolución aludida, en base a las siguientes consideraciones:

«En primer lugar, se cuestiona la legalidad de la provisión mediante personal eventual de un puesto de confianza del Área de la Consejera de Medio Ambiente. No se puede compartir esta afirmación cuando la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Medio Ambiente recoge en la plantilla de la Consejería, la eventual, como forma de provisión de la citada plaza, en consonancia con lo estipulado en el art. 5 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 Autónoma de Castilla y León.

La existencia de puestos de trabajo de personal eventual no supone ni debe suponer “conflicto, ni trato discriminatorio o pretensión de aislamiento” (expresiones utilizadas en la resolución formal) entre el personal eventual y el personal laboral fijo que tenga categoría de periodista. El personal eventual desarrolla su trabajo en el seno de un puesto de confianza y especial asesoramiento, sin que ello sea impedimento para que el personal laboral fijo-periodista desarrolle las funciones propias de su categoría, ni de igual forma suponga una relación de jerarquía o subordinación entre ellos, más allá de la que ostenta el órgano superior que nombra al personal eventual. El trabajador reclamante está adscrito al Servicio de Educación Ambiental y en el marco de las funciones del Servicio, según la Estructura Orgánica de la Consejería, ha de desarrollar su trabajo, sin que ello se vea impedido por la existencia de personal eventual adscrito al área de la Consejería.

La resolución de la petición de la ocupación efectiva, esgrimida por el reclamante y reseñada en la resolución formal es lo que precisamente ha motivado los distintos informes y actuaciones que la Consejería de Medio Ambiente ha llevado a cabo desde el pasado mes de agosto del año 2003. Los informes y notas interiores evacuados por los Servicios de la Consejería se han ocupado de

perfilar, completar y detallar el contenido funcional del puesto de trabajo de periodista adscrito al Servicio de Educación Ambiental, de acuerdo con la legislación laboral y convencional vigente. Sorprende, por tanto, que se solicite el derecho a la ocupación efectiva, cuando es precisamente ese derecho el que desde la Consejería se ha tratado de perfilar con la sucesión de informes y notas aclaratorias de las funciones a desarrollar por el puesto de trabajo de referencia, para completar lo estipulado en el Convenio Colectivo y en la Relación de Puestos de Trabajo. En todo momento la actitud, información y documentación de los distintos órganos de la Consejería ha abundado en diseñar y comunicar con extremada nitidez las funciones de periodista de esta trabajadora, de acuerdo con la normativa legal y convencional vigente.

No puede adjetivarse de “conflicto o controversia laboral” ni hablarse de “dejación de funciones o pasividad” por parte de la Consejería de Medio Ambiente, cuando la clara determinación de la misma a través de sus Servicios ha sido la de concretar y comunicar, a petición de la interesada, el contenido funcional del puesto de trabajo.

Tampoco parece oportuno, por parte de un trabajador, negarse a desarrollar actividad alguna alegando la espera de informe de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio sobre el contenido funcional del puesto de trabajo. Desde su

incorporación a la plaza de periodista (personal laboral fijo) el día 4 de agosto de 2003 no ha existido ninguna voluntad por parte de la citada trabajadora de desarrollar sus funciones, a pesar de los enconados esfuerzos de la Consejería para facilitarle el conocimiento de las mismas. Más bien ha existido una voluntad esquiva alegando, en todo momento, la necesidad de intervención de otras instancias como el Comité de Empresa, la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio Colectivo e incluso la Dirección General de la Función Pública, sin desarrollar entre tanto las tareas encomendadas a su puesto de trabajo.

Las graves acusaciones vertidas en la resolución formal en relación con la actuación de trabajadores de la Consejería de Medio Ambiente no han respetado las mínimas garantías fundamentales de audiencia de ambas partes y presunción de inocencia, amén de no corresponder con la realidad de los hechos acaecidos. La resolución formal personaliza la situación en el Jefe de Servicio de Educación Ambiental sin considerar que la actuación en relación con el trabajador de referencia ha sido de la Consejería de Medio Ambiente, después corroborada por la Consejería de Presidencia y la Dirección de Comunicación, considerando todas ellas la actuación en este caso inequívocamente correcta, extremadamente delicada y desde luego conforme a legalidad.

Hasta el momento no consta que se haya utilizado la vía judicial (única instancia legitimada para emitir resoluciones concluyentes sobre este tema y donde se respetan esas garantías antedichas) para hacer valer los derechos supuestamente violentados.

No son concluyentes los informes del Comité de Empresa sobre inexistencia de adecuadas condiciones de trabajo para el desarrollo de la tarea de periodista (prueba angular del razonamiento en la resolución), máxime cuando la evaluación de riesgos laborales ha sido conforme.

Tampoco es concluyente la comunicación de la Secretaría de la Comisión Paritaria del acuerdo del grupo de trabajo (la instancia de la reclamante no fue tratada en pleno de la Comisión por considerarse que no era competente) a la Consejería para que facilitase trabajo efectivo de periodista al reclamante, especialmente porque esa ha sido la pretensión de la Consejería desde la incorporación del trabajador a su puesto de trabajo en agosto de 2003.

La uniformidad en la resolución del conflicto que nos ocupa por parte de la Consejería de Medio Ambiente, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la Dirección de Comunicación no puede confundirse con dejación de funciones,

toda vez que se ha analizado en su conjunto la situación y se ha visto correcta la actuación global de la Junta de Castilla y León.

Nada ha impedido la actuación de la Inspección General de Servicios. No obstante, en escrito del reclamante dirigido a la Dirección General de la Función Pública se insta a la remisión del asunto a la Inspección General de Servicios. La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de Función Pública, no ha considerado en este caso existencia de causa que motive la intervención extraordinaria de la Inspección General de Servicios.

No puede establecerse ni se ha establecido certeramente un nexo de causalidad entre la supuesta situación de conflicto laboral y la Incapacidad Temporal por contingencias comunes del trabajador, toda vez que desde la Consejería se ha procurado en todo momento facilitar la situación laboral del trabajador, que no ha intentado desarrollar las funciones de su puesto de trabajo en ningún momento desde su incorporación al puesto en agosto de 2003 hasta la fecha desde la que se encuentra en situación de Incapacidad Temporal, concretamente desde el 8 de enero de 2004. La referencia de la citada resolución formal a la “situación de grave ansiedad que vive la trabajadora motivada por la presión laboral que sufre desde su incorporación a la Consejería” nos parece absolutamente desafortunada, teniendo en cuenta que en todo

momento se han puesto las condiciones para que pudiera desarrollar su trabajo y por su parte no se ha querido hacer uso de esas facilidades en el corto espacio de tiempo en que ha estado presente en su puesto de trabajo.

Desde la Consejería de Medio Ambiente y a la luz de toda la información que obra en su poder no se ve ningún indicio que advierta la existencia de “abuso de autoridad por parte del Jefe del Servicio de Educación Ambiental”, toda vez que su actuación, como la de toda la Consejería, ha sido la facilitación de los medios y condiciones para el desarrollo del puesto de trabajo de periodista de acuerdo con el contenido funcional del mismo. Por tanto, se estima no existe causa para abrir un período de información previo, en su caso, a la apertura de expediente disciplinario.

Por otra parte, la Consejería de Medio Ambiente se reserva el derecho a tomar postura sobre la situación planteada por la trabajadora reclamante en uso de su facultad disciplinaria y en el marco de la legalidad vigente.

A título conclusivo es preciso apuntar lo siguiente:

En primer lugar y en relación al cumplimiento por la Consejería de Medio Ambiente del acta del Comité de Empresa sobre condiciones para desempeño del puesto de trabajo hay que decir que la Consejería considera no concluyente el ‘acta’ de fecha 10 de

octubre de 2003 del Comité de Empresa del resto de Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En este sentido hay que indicar que el Comité de Empresa no ha notificado dicha acta a la Consejería de Medio Ambiente. La Consejería ha tenido conocimiento de la misma mucho tiempo después gracias a una copia remitida por el propio trabajador reclamante el día 13 de febrero de 2004.

Por otro lado la investigación previa supuestamente realizada para la elaboración del acta no contó con la presencia de ningún efectivo autorizado del Servicio de Personal de la Consejería.

Para mayor abundamiento, no consta en el Informe de Evaluación de Riesgos ningún dato que nos haga sospechar que el espacio físico donde debe desarrollar sus funciones el trabajador reclamante no está dotado de las condiciones mínimas exigidas por la legislación vigente.

En segundo lugar y en relación al cumplimiento, por parte de la Consejería de Medio Ambiente, de la comunicación de la Secretaría de la Comisión Paritaria en relación al contenido funcional del puesto de trabajo de periodista adscrito al Servicio de Educación Ambiental, hay que decir que el grupo de trabajo de la Comisión Paritaria decidió no remitir la solicitud planteada por la trabajadora reclamante al pleno de la Comisión por entender que

ésta no era competente para analizar si las funciones asignadas se adaptan o no al contenido funcional del puesto de trabajo de referencia, comunicando a la Secretaría General de forma muy genérica con fecha 8 de marzo escrito en aras de dar trabajo efectivo al trabajador de referencia dentro del contenido funcional de su categoría.

La resolución de la petición de ocupación efectiva, esgrimida por el reclamante y reseñada en la resolución formal es lo que precisamente ha motivado los distintos informes y actuaciones que la Consejería de Medio Ambiente ha llevado a cabo desde el pasado mes de agosto del año 2003. Los informes y notas interiores evacuados por los servicios de la Consejería se han ocupado de perfilar, completar y detallar el contenido funcional del puesto de trabajo de periodista adscrito al Servicio de Educación Ambiental, de acuerdo con la legislación laboral y convencional vigente.

En todo momento la actitud, información y documentación de los distintos órganos de la Consejería han abundado en disertar y comunicar con extremada nitidez las funciones de periodista de este trabajador de acuerdo con la normativa legal y convencional vigente.

La clara determinación de la Consejería de Medio Ambiente a través de sus servicios ha sido la de concretar y comunicar, a

petición del interesado, el contenido funcional del puesto de trabajo.

Desde su incorporación a la plaza de periodista (personal laboral fijo) el día 4 de agosto de 2003 no ha existido ninguna voluntad por parte del citado trabajador de desarrollar sus funciones, a pesar de los enconados esfuerzos de la Consejería para facilitarle el contenido de las mismas. Más bien ha existido una voluntad esquiva alegando en todo momento la necesidad de intervención de otras instancias como el Comité de Empresa, la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio Colectivo e incluso la Dirección General de la Función Pública, sin desarrollar entre tanto las tareas encomendadas a su puesto de trabajo.

Con fecha 15 de enero de 2004, el Servicio de Personal de la Consejería de Medio Ambiente, comunica a la Secretaria de la Comisión Paritaria que los cometidos encomendados al trabajador de referencia han estado en todo momento dentro de las funciones que el Convenio Colectivo recoge para su categoría y dentro del Servicio al que se encuentra adscrita la plaza, no entendiendo que se haya producido reinterpretación de funciones ni actuación discriminatoria.

En tercer lugar y en relación a la apertura de información reservada previa, en su caso, a inicio de expediente disciplinario,

desde la Consejería de Medio Ambiente y a la luz de toda la información que obra en su poder no se ve ningún indicio que advierta la existencia de abuso de autoridad por parte del Jefe de Servicio de Educación Ambiental, toda vez que su actuación, como la de toda la Consejería, ha sido la facilitación de los medios y condiciones para el desarrollo del puesto de trabajo de periodista de acuerdo con el contenido funcional del mismo.

Por tanto, se estima no existe causa para abrir un período de información previa, en su caso, a la apertura de expediente disciplinario, toda vez que el comportamiento profesional del Jefe de Servicio de Educación Ambiental ha sido en todo momento correcto en el ejercicio de sus funciones».

Tras la lectura de esta respuesta, se remitió un escrito a la Dirección General del Secretariado y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se realizaban las siguientes consideraciones.

Primera. En el escrito remitido desde esa Dirección General se afirma que *“las graves acusaciones vertidas en la resolución formal en relación con la actuación de trabajadores de la Consejería de Medio Ambiente no han respetado las mínimas garantías fundamentales de audiencia de ambas partes y presunción de inocencia, amén de no corresponder con los hechos acaecidos”*. Pues bien, se comunicó que no

podía compartir en absoluto dicha afirmación en tanto en cuanto tanto la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente como el propio funcionario objeto de la reclamación han tenido pleno conocimiento de la reclamación, según se les comunicó oportunamente.

Por lo que se refiere a la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, recordamos que el requerimiento de información se realizó dos veces (18 de diciembre de 2003 y 27 de enero de 2004), por lo que considera esta Procuraduría que en ningún momento cabe hablar de indefensión o desconocimiento de la problemática por la Consejería de Medio Ambiente.

Por lo que se refiere al Jefe del Servicio de Educación Ambiental, hay que significar que, una vez recopilada toda la información necesaria para poder llegar a la resolución del asunto, se le dio traslado en fecha 2 de abril de 2004 de los hechos que dieron lugar a la queja a fin de que pudiera responder por escrito sobre los mismos, en cumplimiento de lo establecido en el art. 14 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León. Sin embargo, y por motivos que esta Procuraduría desconoce, el funcionario ha optado por hacer caso omiso a mi comunicación y en respuesta a ella se remite un escrito del Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente de fecha 27 de abril de 2004 en la que se dice que *“todo lo que esta Consejería tiene que alegar acerca de estos hechos lo hizo en el informe que se envió al Procurador del Común el pasado 2 de febrero”*.

Segunda. Por otro lado, se afirmaba que *“la referencia de la citada resolución formal a la situación de grave ansiedad que vive el trabajador motivado por la presión laboral que sufre desde su incorporación a la Consejería nos parece absolutamente desafortunada, teniendo en cuenta que en todo momento se han puesto las condiciones para que pudiera desarrollar su trabajo y por su parte no se ha querido hacer uso de esas facilidades en el corto espacio de tiempo en que ha estado presente en su puesto de trabajo”*.

Por lo que se refiere a esta consideración, se aclaró, por si pudiera quedar algún margen de duda, que dicha conclusión se extraía no de la interpretación de esta Institución de los hechos acaecidos, sino de la dicción literal de los informes médicos emitidos por los facultativos de Atención Primaria de Valladolid Oeste los días 8 de enero y 18 de febrero de 2004, respectivamente, en los que se habla de un *“cuadro de ansiedad derivado de presión laboral”*, y de un diagnóstico de angustia con síntomas depresivos, que podría derivarse, tal y como señala el segundo informe por un *“posible mobbing”*. Es decir, que ese *“infortunio absoluto”* del que la Consejería de Medio Ambiente hablaba refiriéndose a mi resolución, habría, en su caso, que predicarlo del informe médico, mas no de mi escrito, que se limita a reproducir aquél.

Otra actuación reseñable en materia de acoso laboral se ha producido en la tramitación del expediente **Q/266/04**.

En dicha queja se alude al presunto acoso laboral que el Director de un centro de día de personas mayores venía sufriendo por parte del titular de una Gerencia Territorial de Servicios Sociales y del Jefe de Sección de Personal correspondiente. Además del presunto acoso laboral, de la documentación obrante en el expediente se derivan una serie de consecuencias que afectaban de manera directa e inmediata al funcionamiento del centro de día.

En atención a la petición de información se remitió por la Gerencia de Servicios Sociales informe en el cual se daba respuesta a la totalidad de cuestiones planteadas y se adjuntaba copia de diversa documentación relacionada con las mismas.

Igualmente es importante destacar que en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León se dio traslado a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales correspondiente de la queja presentada a efectos de que pudiera emitir su parecer y aportase los documentos que estimase oportunos. De esta comunicación se dio traslado a la Gerencia de Servicios Sociales.

En respuesta a esta comunicación se han recibido en esta Procuraduría escritos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales en cuestión y de la correspondiente Sección de Personal de la Gerencia Territorial en los cuales se niega el presunto acoso laboral.

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 que a continuación se expone.

Partiendo de la queja genérica planteada, obra en poder de esta Procuraduría variada documentación que fue analizada con un criterio diferenciador. En primer lugar, se estudió la documentación que afectaba a la situación y circunstancias del centro de Personas Mayores y, en segundo lugar, la relativa al conflicto laboral que sufría el interesado desde hace más de dos años.

Inicialmente, y antes de proceder al estudio de las cuestiones derivadas del expediente, debe indicarse que el Director del centro de día de personas mayores remitió un escrito a la Gerencia de Servicios Sociales en el que solicitaba su amparo para llevar a cabo su trabajo en las condiciones deseables. En este sentido, y a pesar de que dicho escrito no aborda la totalidad de cuestiones que fueron objeto de estudio en esta resolución, se recordó la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes, peticiones y escritos remitan los administrados en atención a lo establecido en el art. 42 LRJPAC.

A salvo de esta matización, el estudio de las cuestiones derivadas del expediente, como antes se advirtió, se realizó desde dos puntos de vista independientes y diferenciados: el primero, relativo a las cuestiones

relacionadas con el funcionamiento del centro de día de personas mayores; el segundo, concerniente a la controversia laboral del trabajador.

De acuerdo con el hilo conductor que se acaba de apuntar, se procedió a examinar inicialmente lo relativo a las cuestiones que podrían afectar al normal funcionamiento del centro de día de personas mayores. Dichas cuestiones eran las siguientes:

- La tramitación por la Gerencia de Servicios Sociales de la sustitución de una trabajadora, debido a su baja laboral.

- La reclamación presentada por la Junta de Gobierno del centro de día de personas mayores sobre las deficiencias existentes en el centro.

- La asistencia al puesto de trabajo de una trabajadora los días 31 de diciembre de 2003 y 1 de enero de 2004, a pesar de que el centro no estaba abierto al público.

- La existencia de instrucciones sobre la compensación de jornada por la realización de horas extraordinarias.

La primera cuestión a tratar sería, así pues, la tramitación burocrática de la sustitución de la trabajadora. En cuanto a esta cuestión, la sustitución parecía haberse realizado correctamente. En este sentido, desde la Gerencia de Servicios Sociales se afirmaba que *“respecto del estado de tramitación de la solicitud de sustitución de la trabajadora del centro de día, se informa que el 17 de febrero de 2004 se solicitó autorización para sustituir a la trabajadora, firmando el contrato la trabajadora sustituta el*

2 de marzo”. A la vista de lo expuesto, y reconociendo que lo deseable sería la sustitución inmediata de la trabajadora que causa baja, debemos afirmar que se carece de argumentos o elementos de prueba que demuestren que la sustitución de la trabajadora se haya realizado de manera contraria al ordenamiento jurídico o con un retraso excesivo, motivo por el que en esta cuestión no cabe hablar de irregularidad administrativa.

En cuanto a las posibles deficiencias existentes en el centro de día de Personas Mayores, obra en poder de esta Procuraduría una reclamación firmada por la totalidad de miembros de la Junta de Gobierno del centro en la que se denuncia el trato de desprecio y de falta de respeto de una trabajadora con los usuarios del centro, por lo que se requería la intervención de la Gerencia de Servicios Sociales, para así recuperar el clima de respeto, tranquilidad y cordialidad que existía anteriormente.

Esta reclamación da lugar a una visita de responsables de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, en la que se advierte por el Presidente de la Junta de centro que las diferencias existentes entre la Gerencia Territorial y el Director del centro repercuten negativamente en el correcto funcionamiento del centro y se comunican una serie de deficiencias, entre otras, la necesidad de un equipo de megafonía, humedades y la carencia de mecanismos de apertura en las ventanas.

Tras esta visita la Gerencia de Servicios Sociales informa que está valorando la distribución y asignación de créditos para los centros de día de

toda la Comunidad, para lo que estudiará todas las peticiones existentes. Sin embargo, ni en la visita realizada por los funcionarios de la Gerencia Territorial de León, ni en el informe emitido por la Gerencia de Servicios Sociales se hace alusión alguna a las medidas adoptadas contra la trabajadora denunciada por unanimidad por la Junta de Gobierno del centro por su disconformidad absoluta con el trato que ésta venía otorgando a los usuarios.

Otra de las cuestiones alegadas en el escrito de queja y que pueden considerarse relacionadas con el funcionamiento del centro de mayores es la concesión de permiso para trabajar a esta empleada los días 31 de diciembre y 1 de enero de 2004.

En lo concerniente a esta cuestión, se compartió el criterio expresado en el informe de la Gerencia de Servicios Sociales. En efecto, la Gerencia no tiene necesidad de dictar resolución alguna que permita trabajar a la empleada los días citados, puesto que en el calendario laboral del centro, aprobado previa negociación y acuerdo con la representación sindical, así aparecía recogido. Por lo tanto, no cabe hablar de irregularidad por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, la cual se limitó, a la luz de la documentación obrante en el expediente, a aplicar el calendario laboral propuesto por la Dirección del centro y confirmado por los legítimos representantes de los trabajadores.

Se matizó que el art. 65.8 del Convenio Colectivo considera el día 31 de diciembre como día asimilado a festivo y no laborable, por lo que, en consecuencia, permanecerán cerrados los centros de trabajo, exceptuando los servicios de registro e información, así como aquellos otros que por su naturaleza requieran la prestación del servicio. De ello, se infiere que no se impone el cierre del centro, sino que su apertura estaría permitida por la naturaleza de servicio público que representa. Por consiguiente, si se tiene en cuenta que el centro puede permanecer abierto y que el calendario laboral reconoce la prestación del servicio los días 31 de diciembre y 1 de enero, hay que concluir que la prestación de servicios realizada por la trabajadora los días 31 de diciembre de 2003 y 1 de enero de 2004 se ajusta plenamente a la legalidad.

La última cuestión a tratar dentro de lo concerniente a la organización y funcionamiento del centro de personas mayores se refiere a la interpretación del régimen de compensación horaria aplicado a la trabajadora denunciada.

Este régimen de compensación horaria viene regulado en el art. 69 del Convenio Colectivo con un módulo de compensación de 1,75 horas por hora trabajada. Aquí, la controversia se plantea desde dos puntos de vista: el cómputo de las horas realizadas en exceso y la concesión efectiva de la compensación.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, dicho cómputo es distinto en opinión de la Dirección del centro y de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales. No obstante, y careciendo de datos precisos que puedan acreditar si el cómputo que se ha realizado fue correcto, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, en su calidad de órgano competente para ello, ha determinado un saldo pendiente de compensación de 9 horas y 43 minutos que tiene que ser ejecutado y que, en su caso, debería haber sido impugnado a través de los mecanismos establecidos al efecto.

En cuanto a la concesión efectiva de la compensación, hay que decir que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León ha atendido la petición de la Dirección del centro en la que se indica la ausencia de personal ordenanza los lunes y, así, se deniega la solicitud de compensación de la trabajadora denunciada, en atención a las necesidades del servicio aludidas por la Dirección del centro. Excluidos los lunes, e independientemente de las diferencias existentes en el cómputo de las horas a compensar, nada obsta para que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, permita a la trabajadora disfrutar su permiso en cualquier día que no sea lunes.

Así pues, respecto a las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento del centro, cabe concluir que la Gerencia de Servicios Sociales ha iniciado las actuaciones pertinentes para dar solución a las deficiencias existentes en el centro y que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, a la luz de la documentación obrante en el

expediente, ha actuado de plena conformidad al ordenamiento jurídico, salvo la inactividad que ha tenido respecto de la denuncia presentada por la Junta de Gobierno del centro contra una empleada del centro por el trato que venía otorgando a los usuarios.

Siguiendo el esquema de esta resolución, la segunda parte de mi estudio abordó distintas cuestiones vinculadas con la situación personal del trabajador en el desempeño de su puesto de trabajo para lo cual se valoraron diversas circunstancias singulares, todo ello a la luz de la documentación obrante en el expediente.

Como premisa inicial, hay que subrayar que esta Procuraduría en ningún modo trató de cuestionar el expediente disciplinario incoado al Director del centro de día, pues la cuestión, en la fecha de emisión del informe, se encontraba en fase de recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Además, 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 que dicho principio impide la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales.

Sentada esta premisa, se indicó que existían diversas circunstancias en el desempeño del puesto de trabajo por parte del Director del Centro de personas mayores de las que parece concluirse por un lado que el trato que éste ha recibido por parte de sus superiores no ha sido el más deseable y,

por otro, que no ha sido atendido en condiciones de igualdad de trato en relación con otros empleados públicos adscritos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

La primera cuestión a valorar, aparte de la necesidad de dar contestación expresa a la petición del Director del centro dirigida a la Gerencia de Servicios Sociales, es el análisis del sistema de alarma del Centro y de sus horas de desactivación como medio objetivo de determinar el cumplimiento del horario por parte del Director del Centro. En este caso, no cabe concluir otra cosa que la legalidad del mecanismo de control, máxime cuando la autoridad judicial se ha pronunciado en este sentido.

En el informe emitido por la Gerencia de Servicios Sociales, se afirmaba que *“este mecanismo de control excepcional en el Centro no responde a un hipotético caso de acoso por parte de la Gerencia Territorial, como se pretende enfocar, encubriendo el principal problema que es el incumplimiento reiterado del horario por parte del trabajador”*.

Así pues, se reconoce por la propia Gerencia de Servicios Sociales que es un mecanismo de control legal, pero al mismo tiempo excepcional y que *“su utilización no ha sido necesaria en otros Centros porque no se producía esta situación de incumplimiento”*.

Este mecanismo excepcional, aplicable, al parecer, única y exclusivamente para el Director del centro de mayores aludido en este expediente de queja se contraponía para el resto de empleados de los

Centros de Día dependientes de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León con un parte mensual de incidencias de cada uno de los centros en el que se detallan los retrasos y las ausencias. En el expediente constan diversos partes mensuales de los que se acaban de aludir –relativos a los diversos centros de día de personas mayores adscritos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León- y no figura ni un solo caso de retraso entre todo el personal que presta sus servicios en dichos centros.

Con el fin de determinar si el trato recibido por el Director del centro de día, respecto a la exigencia estricta de su jornada laboral, era el mismo que se otorgaba al resto de empleados públicos adscritos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, se solicitó información sobre el número de expedientes disciplinarios incoados por la infracción disciplinaria de faltas de puntualidad no justificadas, teniendo en cuenta que al existir un elevado número de personal que presta sus servicios en los distintos centros y dependencias adscritos a la Gerencia Territorial de León, era posible que se hubiera iniciado expediente disciplinario por este motivo a algún empleado público distinto del Director del Centro anteriormente citado.

En lo concerniente a esta cuestión, la Gerencia Territorial de León afirma que ha realizado el seguimiento del control horario de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y que en este seguimiento se ha sancionado a un trabajador por no asistir al trabajo por causa justificada, se ha acordado la reducción de haberes a otro trabajador por ausencia

injustificada y se ha sancionado a otro trabajador por falta de comunicación con la debida antelación de su ausencia del trabajo.

Constan también en el expediente copias de diversas comunicaciones realizadas a varios funcionarios de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en los que se les advierte de la necesidad de recuperar el saldo negativo que resultaba de su control horario en el año 2003, en cumplimiento de lo establecido en el art. 8 del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre. Ahora bien, el citado art. 8 permite la compensación de saldo en el mes siguiente, sin perjuicio de la responsabilidad a que pudiere haber dado lugar. Y en estos casos, se advierte a los funcionarios del saldo negativo que tienen con la Administración, pero en ningún caso, salvo error u omisión, se incoa expediente disciplinario alguno.

En definitiva, da la sensación de que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales mantiene un loable criterio de flexibilidad en la exigencia estricta del cumplimiento de la jornada por los empleados públicos, pero en el caso concreto del Director del centro de mayores aludida en esta resolución, esa aparente flexibilidad desaparece y desde la Gerencia Territorial de León se fija un criterio excepcional de control y se incoa el oportuno expediente disciplinario, confirmado posteriormente por la Gerencia Regional y por la autoridad judicial.

Desde otro punto de vista, la incoación de expediente disciplinario al Director del centro por faltas de puntualidad no ha guardado oportuna

correlación en la apertura de expediente disciplinario a la trabajadora denunciada por la Junta de Gobierno del centro de Día.

En lo concerniente a este asunto, se solicitó información sobre las actuaciones desarrolladas por la Gerencia de Servicios Sociales con el fin de determinar posibles responsabilidades disciplinarias de la trabajadora citada, ante la denuncia presentada por la precitada Junta de Gobierno del Centro. En efecto, consta en poder de esta Procuraduría copia de reclamación de la Junta de Gobierno del centro de Personas Mayores dirigida a la Gerencia de Servicios Sociales en la que se denuncia la falta de respeto y desprecio de una trabajadora con los usuarios del centro, la nula relación que esta trabajadora mantiene con la concesionaria del servicio de cafetería y la pésima relación con el Director del centro, al que en varias ocasiones amenazó en voz alta. Como consecuencia de esta denuncia, la Gerencia de Servicios Sociales comunicó al Presidente de la Junta de Gobierno del Hogar de la Tercera Edad que se habían dado las órdenes precisas para garantizar la prestación de servicios en el centro de la manera más satisfactoria posible en aras a conseguir la mayor calidad.

Sin embargo, nada se dice de la apertura, al menos, de una información previa a la apertura de un expediente disciplinario a la trabajadora denunciada, algo que a tenor de la gravedad de los hechos denunciados resultaba necesario. Del contenido de la denuncia presentada por la Junta de Gobierno se deduce que la conducta de la trabajadora podría ser susceptible de una infracción grave del art. 90.1 del Convenio Colectivo

(la falta de disciplina en el trabajo o del respeto debido a los compañeros, superiores o subordinados) o más claramente del art. 90.3 (las desconsideraciones con el público en el ejercicio del trabajo). Y dicha denuncia da lugar a una visita de una representación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en la que nada se dice respecto de la denuncia presentada sobre la conducta de la trabajadora.

En definitiva, lo que se quiere decir es, a pesar de que las presuntas infracciones hayan prescrito de conformidad a lo contemplado en el art. 95 del Convenio Colectivo, que la Gerencia de Servicios Sociales ha utilizado un doble rasero para el Director del centro de día y para la trabajadora denunciada por la Junta de Gobierno en la tramitación del correspondiente expediente disciplinario, en tanto en cuanto en el primero de los casos -sin poner en ningún caso en duda la legalidad de la tramitación- se procede a incoar expediente disciplinario, mientras que en el segundo, aunque la infracción indudablemente reviste mucha mayor gravedad, dada la naturaleza de los denunciantes y de los sujetos pasivos de la desconsideración de la trabajadora, la Gerencia de Servicios Sociales opta por hacer caso omiso de la denuncia de la Junta de Gobierno del centro.

Por ello, parece claro que hubiera sido necesario acordar la apertura de expediente sancionador a la trabajadora denunciada por los legítimos representantes de los usuarios del centro, dando trámite simultáneamente a la denuncia presentada por la totalidad de los miembros de la Junta de Gobierno.

Los argumentos expuestos hasta el momento parecen indicar que existe una controversia personal entre el Director del centro y la trabajadora denunciada, controversia que se hace extensible a ciertos responsables de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, y que supone como efecto no deseado un deficiente funcionamiento del centro de día. Hay que indicar que el conflicto parece provenir de hace aproximadamente dos años, lo que supone que va a ser a partir del año 2002 cuando surgen las circunstancias puntuales que, en opinión del Director del centro, suponen acoso laboral del Gerente Territorial de Servicios Sociales hacia su persona, o, cuando menos, una evidente desigualdad de trato.

Una de estas cuestiones es la relativa a la participación en cursos formativos organizados por la propia Administración autonómica. En lo que se refiere a esta cuestión, el informe de la Gerencia de Servicios Sociales afirma, como no puede ser de otra manera, que la política de la Gerencia es facilitar la participación del personal en los cursos de formación que se ofertan. Dos motivos son los que pueden dar lugar a que los informes sobre la participación en los cursos sean desfavorables: las estrictas necesidades del servicio o la falta de relación del curso solicitado con el desempeño del puesto de trabajo.

En el caso concreto del Director del centro, la denegación de los cursos que solicitó se ha fundamentado, según la documentación obrante en esta Procuraduría, exclusivamente en el primer motivo aludido, esto es, las necesidades del servicio. Ha de reconocerse que dicho motivo es suficiente

y conforme a la legalidad para denegar las solicitudes de participación en cursos formativos. Ahora bien, este criterio podría perder su virtualidad cuando desde un órgano administrativo solamente es efectivo para una concreta persona, como ha ocurrido en el caso de este Director. En efecto, en el caso que nos viene ocupando, se comprueba que el Director ha sido el único trabajador al que se ha informado desfavorablemente la asistencia a cursos de formación por necesidades del servicio.

Se informa, como motivo que podría justificar el dictado de informes desfavorables, que el empleado público participó en cinco cursos de formación, número de cursos, según la Gerencia de Servicios Sociales, bastante superior a los realizados por otros directores de centros. Sin embargo, esta argumentación no justifica dicha decisión desde dos puntos de vista: el primero, porque es posible que el Director del centro de personas mayores reclamante haya solicitado más cursos que el resto de sus compañeros en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 44 del Convenio Colectivo; y segundo, porque en el centro de personas mayores en el que presta servicios este Director, dada la escasez de personal, una interpretación estricta de las necesidades del servicio podría implicar la imposibilidad material de permitir la asistencia a cursos de formación. Esto es, las necesidades del servicio en la localidad en la que está ubicado el centro de día tratado en esta resolución siempre van a existir, mientras que en otros centros de mayor población esta situación difícilmente va a producirse. En definitiva, lo que se considera es que si bien las necesidades

del servicio se configuran como un motivo adecuado para informar desfavorablemente la asistencia a cursos, estas necesidades deberían ser interpretadas de igual modo para todos los directores de los centros de personas mayores independientemente de su ubicación y destino.

Otra de las cuestiones en la que podría existir un trato discriminatorio de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales hacia el Director del centro de personas mayores es la relativa a la continua negativa de la Gerencia Territorial correspondiente a que el citado trabajador acompañe al grupo de bailes del centro. Con el fin de comprobar si esta negativa era únicamente aplicable al Director del Hogar en cuestión, se solicitó que se remitiera informe sobre los motivos por los que se ha impedido al trabajador acompañar al citado grupo de baile, sobre la fecha desde la que se ha impuesto esta prohibición, y finalmente sobre la extensión de esta prohibición a los restantes directores.

La contestación, en la que no se hace referencia alguna a la fecha en la que se cambia el criterio de concesión de este permiso para el Director del centro, indica que *“según informa la Jefe de Área de Acción Social no se ha impedido nunca a los directores de los centros que acompañen al grupo de bailes. Cuando los directores lo consideran oportuno acompañan a los socios en cualquier actividad, la diferencia entre el resto de los directores y el Director del centro del expediente de queja es que los primeros nunca hasta el día de la fecha han pedido compensación por*

dichas asistencias, y él sí, con el perjuicio que causaba al centro motivando nuevas ausencias”.

En lo concerniente a esta reclamación, ha de concluirse que ha existido un cambio de criterio por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales sin motivo aparente. Así, constan comunicaciones de fechas 24 de enero, 6 de mayo y 4 de junio de 2002 firmadas por el Jefe de Sección de Programas en las que se afirma no observar ningún inconveniente para la participación del grupo de baile en una serie de actividades. A partir de esa fecha el criterio de concesión del permiso varía y en este sentido consta una comunicación (con sello y sin firma) del Jefe de Área de Acción Social de fecha 19 de diciembre de 2002, en la que se declara no haber inconveniente para la participación del grupo de bailes, siempre que no tengan que acompañarles personal de ese centro. Este criterio ha sido mantenido en comunicaciones posteriores del Jefe de Área de Acción Social.

Pues bien, respecto al criterio argumentado por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales en cuestión de que este trabajador ha pedido compensación por acompañar a los grupos de baile para denegar el permiso al Director del centro, parece claro que esta solicitud de compensación no es caprichosa sino que se deriva del reconocimiento explícito que de este derecho realiza el art. 69 del Convenio Colectivo siempre y cuando se dé lugar a ello. Por ello, y teniendo en cuenta que a ningún otro Director de centro le ha sido denegada la solicitud de

acompañamiento a los grupos de baile, esta Procuraduría entiende que el Director del centro de Mayores reclamante está siendo objeto de un tratamiento discriminatorio, máxime cuando lo único que ha realizado es la solicitud de un derecho que el Convenio Colectivo le reconoce.

Otra de las cuestiones en las que el trato recibido por el Director del centro no parece haber sido el más correcto es la concerniente a las funciones que venía desempeñando en la Fundación “El Roble”. En este caso, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León informa que *“a la vista de las ausencias por consulta médica o enfermedad del Director del centro de día, durante el año 2003 y como las reuniones realizadas por la Fundación El Roble coincidían en días de ausencia por enfermedad, se envió a dicha Fundación escrito de anulación de nombramiento”*.

Esta apreciación es objeto de un nuevo matiz en otro informe de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, en el cual se dice que *“se envió a dicha Fundación escrito de anulación como único miembro representante de este Organismo, dado que su comportamiento no goza de mi confianza para representarme en acto alguno”*.

El teórico cese del Director del centro se produce en una comunicación de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León a la Fundación El Roble en la que se comunica que a partir de esa fecha se deja sin efecto el nombramiento del Director del centro de mayores, con la observación de que no se va a hacer una designación nominativa, pudiendo

asistir a las reuniones en representación de la Gerencia de Servicios Sociales la persona que en cada caso se determine por la Gerencia Territorial.

En principio, hay que indicar que el procedimiento de anulación del nombramiento del Director del centro de personas mayores como Patrono de la Fundación “El Roble” es contraria a lo contemplado en el art. 16 de los Estatutos de la Fundación, pues producida la vacante, en el plazo de dos meses, el Patronato deberá designar a la persona que va a cubrir la misma. Esto es, la Fundación va a aceptar la revocación del nombramiento del representante de la Administración autonómica, siempre y cuando éste sea sustituido por otra persona designada con carácter estable mediante el oportuno nombramiento, algo que no se acepta desde la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, al comunicar a la precitada Fundación que *“en lo sucesivo dirijan la citación a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales para que, en cada caso, asigne el asistente más oportuno”*.

Con independencia de esta apreciación, se consideró, desde la referencia al principio de eficacia administrativa, que todo parece indicar que la mejor representación posible de la Administración autonómica en la Fundación “El Roble” por pura proximidad geográfica sería la del máximo representante de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en la localidad, es decir, el Director del centro de personas mayores.

Con el fin de lograr una valoración objetiva de la controversia sería recomendable tener en cuenta las consideraciones que desde la propia Fundación “El Roble” se pudieran realizar de las aportaciones realizadas por el Director del centro, en su calidad de institución receptora del trabajo del representante de la Junta de Castilla y León en esa Fundación, pues dada la controversia personal y laboral acreditada entre el Director del centro de personas mayores y el Gerente Territorial de Servicios Sociales, la opinión de este último podría carecer de la objetividad deseable.

Asimismo, es conveniente enfatizar que la representación que ostenta el Director del centro en la Fundación El Roble lo es respecto del Organismo Autónomo Gerencia de Servicios Sociales y no de la persona que desempeña el puesto de trabajo de Gerente Territorial de Servicios Sociales. Por ello, si el representante de la Gerencia de Servicios Sociales en la Fundación “El Roble” realiza sus funciones de manera satisfactoria, - algo que, insisto, debería comprobarse previa consulta con los responsables de la Fundación-, nada impide que continúe desempeñando sus funciones, a pesar de la deficiente relación que parece mantener con el Gerente Territorial de Servicios Sociales, pues, como ya se dijo, su representación se refiere a la Gerencia de Servicios Sociales como organismo y no a la Gerente Territorial de Servicios Sociales de León como persona física.

Hasta aquí se han examinado diversas circunstancias sufridas por el Director del centro de personas mayores en las que se ha podido observar que el trato recibido por su persona ha sido distinto que el que se ha

otorgado al resto de sus compañeros que desempeñan funciones de Director de centro de día para personas mayores. Estas actuaciones han venido a suponer que con carácter de excepcionalidad el régimen aplicable a este empleado público haya sido distinto al de otros empleados públicos (método excepcional de control horario, denegación de cursos formativos por necesidades del servicio, denegación de permisos para acompañar al grupo de baile de mayores).

Sin embargo, existen otras cuestiones, derivadas de la mala relación personal existente entre el Director del centro y la Gerente Territorial de Servicios Sociales de León, que son las que inciden en mayor medida en el aislamiento que viene sufriendo el trabajador.

La primera sería la ya estudiada revocación del nombramiento del Director como miembro de la Fundación “El Roble” sin tener en cuenta la opinión de los responsables de dicha Fundación sobre el trabajo realizado por aquel en el desempeño del cargo.

En segundo lugar, en la sesión ordinaria del Consejo de centro del centro de día de personas mayores de 16 de febrero de 2004, se trata de desacreditar el trabajo realizado por el Director del centro. En el Acta de dicha sesión consta que *“la jefe de personal pregunta por las necesidades del centro y tras manifestarle las carencias del edificio nuevo, las necesidades de inversiones para dotar de mobiliario al mismo así como adquisición de equipo de megafonía, televisión para el salón de actos y*

otras deficiencias, ésta les manifiesta que es el Director el culpable de todo ello puesto que solo tienen que pedirlo a la Gerencia por los cauces reglamentarios para conseguirlo”. Tras esta denuncia, el Director del centro afirmó que esto no era cierto, ya que el Gerente, en ausencia del Director del centro, realizó una visita acompañado de un Aparejador de la Gerencia y estuvo valorando las deficiencias del centro. En el acta de la reunión, tras la acusación realizada al Director del centro, los presentes manifestaron expresamente su apoyo a éste, el cual, a su vez, les agradeció su colaboración y responsabilidad frente a los vacíos de personal del centro.

La preocupación del Director del centro por sus deficiencias, además de las manifestaciones en su favor incluidas en el acta que se acaba de mencionar, viene acreditada en la Nota Interior remitida en fecha 20 de noviembre de 2002 al Área de Administración Económica de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, en la que se hacían constar las necesidades de inversiones para el año 2003. En definitiva, parece que la acusación realizada en la citada sesión de 16 de febrero de 2004 sobre una posible dejación de responsabilidades del Director del centro es injustificada máxime cuando, según se dice en el acta de la sesión, este Director goza del apoyo de la totalidad de los allí reunidos.

Finalmente, como última cuestión de importancia a reseñar está la falta de convocatoria del Director del centro de día de personas mayores a algunas de las reuniones de coordinación celebradas con los directores de

los Centros de Día. Así, en la documentación remitida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León se hace alusión a tres reuniones, en dos de las cuales no fue convocado el Director.

La primera ausencia a la reunión de fecha 21 de enero de 2002 se produce sin ningún tipo de justificación. En la segunda ausencia a la reunión de 13 de noviembre de 2003, se indica que tal ausencia venía justificada porque la citación se hizo el 10 de noviembre de 2003 y el Director estaba en Incapacidad Temporal desde el 24 de octubre.

Sin embargo, en dicha información no se hace alusión alguna a un hecho de especial relevancia: en fecha 12 de noviembre de 2003, el Director del centro, una vez reincorporado a su puesto de trabajo (con alta laboral de fecha 11 de noviembre de 2003) remite, al haber conocido la existencia de la reunión, un escrito a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León tanto por fax como por correo ordinario, en el cual, dándose por enterada de la reunión, solicita la remisión de la convocatoria. Dicha petición no fue contestada. Esto viene a suponer que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León tenía conocimiento de la reincorporación al puesto de trabajo del Director y que por motivos que escapan al conocimiento de esta Procuraduría le niega la convocatoria y consiguiente participación en la reunión del pasado 13 de noviembre. Ante lo expuesto, no cabe otra conclusión que la necesidad de articular desde la Gerencia de Servicios Sociales los instrumentos que sean oportunos con el fin de garantizar la presencia del Director del centro de personas mayores

aludido en esta resolución cuando se produzcan reuniones de coordinación de directores de centros de personas mayores en atención al cargo que ocupa.

Todo el cúmulo de circunstancias que se han expuesto a lo largo de la presente resolución ha concluido con diversas bajas laborales del trabajador, las cuales, según informes del Psicólogo de la Unidad de Salud Mental se deben a un trastorno adaptativo mixto -reacción mixta de ansiedad- por depresión en conflictos laborales.

En fin, resulta evidente que la controversia laboral suscitada en el desempeño de las funciones del Director del centro de Día de Personas Mayores y la Gerente Territorial de Servicios Sociales de León, en las múltiples facetas estudiadas a lo largo de esta resolución, responde a un conflicto personal entre ambas personas, tal y como el propio Consejo de Centro del centro de día de personas mayores afirma en el acta de la sesión de 16 de febrero de 2004, al estimar que *“el problema radica en la falta de comunicación que existe desde la Gerencia y este centro desde hace más dos años”* y que *“tampoco se conocen los motivos por los que la Sra. Gerente no ha tenido a bien desplazarse a Villablino para conocer el nuevo Consejo del centro como habitualmente hacía con la Junta de Gobierno anterior”*.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“1.- Que se arbitren por la Gerencia de Servicios Sociales cuantas medidas sean necesarias para garantizar la igualdad de trato del Director del centro de día de personas mayores citado en relación con los restantes directores de centros de personas mayores adscritos a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en los distintos aspectos expuestos a lo largo de esta resolución, en especial en lo concerniente a la posibilidad de acompañar al grupo de baile del centro y a la asistencia a cursos formativos.

2.- Que se valore por la Gerencia de Servicios Sociales la posibilidad de que el Director del centro de personas mayores siga asumiendo la representación de la Gerencia de Servicios Sociales en la Fundación “Residencia de la Tercera Edad El Roble”, en atención a los informes que sobre el desempeño de sus funciones realicen los responsables de la citada Fundación.

3.- Que se proceda por la Gerencia de Servicios Sociales a realizar cuantas actuaciones sean necesarias para garantizar la asistencia del Director del centro de personas mayores reclamante a las reuniones de coordinación con directores de centros de personas mayores que se celebren en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León.

4.- Que de ahora en adelante se tramiten las denuncias realizadas por los usuarios de los centros de personas mayores sobre el

comportamiento del personal al servicio de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. En el caso concreto de la queja, se hubiera debido incoar expediente disciplinario a la trabajadora denunciada por la Junta de Gobierno del centro de día, antes de la prescripción de la infracción, por el desprecio y falta de respeto a los usuarios denunciado por la totalidad de miembros de la citada Junta de Gobierno”.

En la respuesta remitida por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se declara que «la igualdad de trato entre todos los directores de centros de Día para personas mayores está garantizada” y que “en cuanto a la posibilidad de acompañar a los grupos de baile y la participación en cursos formativos, la asistencia a estas actividades está vinculada a las necesidades del servicio para todos los directores de los centros de día para personas mayores. Por otra parte, se acepta el punto segundo de la resolución, relativo a que el Director del centro asuma la representación de la Gerencia de Servicios Sociales en la Fundación “Residencia de la Tercera Edad El Roble”, y, en consecuencia, así se pone de manifiesto a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León».

Finalmente, “se da traslado a la Gerencia Territorial de León de un escrito para que el Director del centro de día sea citado a todas las reuniones de coordinación con los directores de centros de personas mayores que se celebren en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León”.

9. OTRAS CUESTIONES REFERIDAS AL EMPLEO PÚBLICO

9.1. Traslado de oficina

Expediente **Q/183/04**. En el presente expediente se puso de manifiesto que:

1.- En la dependencia sita en la planta superior de la torre noroeste del Palacio de los Guzmanes, sede principal de la Diputación Provincial de León, se ubica una oficina que es compartida por cuatro funcionarios. Su acceso es por una escalera de caracol metálica de las siguientes características: altura: 5.46 m., ancho: 0,75 m., altura de peldaño: 0,21 m., nº de peldaños: 26, huella: trapezoidal, base mayor: 0.44 m., base menor: 0.11 m., altura trapecio: 0.66 m., empotrada en un cilindro de mampostería de 0.73 m. de radio, no dispone de pasamanos.

2.- Que el Comité de Salud Laboral de la Diputación Provincial conoce la situación de la escalera y que una vez comprobada la misma elevó a la Diputación la denuncia de su situación, y al no tener contestación el Comité dio traslado de la queja a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de León.

3.- Tras la visita ocular de los inspectores y mantener una conversación con los responsables, aquéllos remitieron un escrito de advertencia de fecha 27/11/2001, por el que se dice: “...*Se prohíben las escaleras de caracol excepto si son de servicio*” y sobre las consecuencias

en orden de recargo de prestaciones en el supuesto de un accidente de trabajo en las citadas escaleras.

4.- Mediante escrito de 17/01/2002 de la Jefatura de la Unidad de Personal de la Diputación de León remite un escrito que comunica a la Unidad de Medio Ambiente que la Comisión de Gobierno, por unanimidad, acuerda quedar enterada de la citada comunicación, señalando que en breve se trasladará al personal que presta servicios en la Oficina de Medio Ambiente a otras dependencias provinciales, sin especificar ni fecha ni lugar.

5.- Han transcurrido dos años y la Diputación de León no ha mostrado la menor voluntad de resolver el problema, aunque un diputado informó a los inspectores que existía un proyecto de traslado de la sección de bienestar social al Pabellón Niño Jesús en San Cayetano (Monte de San Isidro) donde se situaría la oficina de medio ambiente, proyecto que se abordará en el año 2002; no se tiene referencia alguna del proyecto mencionado.

6.- En este ínterin, la Diputación Provincial ha resuelto otras situaciones de funcionarios equivalentes pero no tan graves.

7.- La inspección de la mutua laboral, Ibermutua, contratada por la Diputación Provincial ha advertido, también lo improcedente de mantener abierta esta oficina de la unidad de medio ambiente.

8.- El estado físico de la oficina es decepcionante: son cuatro personas en 36 m²; hay muy poca capacidad de archivar, los expedientes se acumulan sobre las mesas; a veces, generan tensiones entre los funcionarios que hacen la convivencia difícil; hay que atender visitas etc.

Admitida la queja a trámite, se solicitó a la Diputación Provincial el informe preceptivo sobre la situación de la oficina cuestionada.

La Diputación de León informó lo siguiente:

“Ante la carencia de dependencias en el Palacio de los Guzmanes donde poder ubicar la oficina de medio ambiente, se está estudiando la posibilidad de acondicionar las dependencias necesarias para su instalación en el complejo de la Residencia San Cayetano”.

Esta información se la trasladamos a los interesados, no obstante el expediente no ha sido cerrado en espera de que la Diputación nos informe el traslado definitivo de la oficina de medio ambiente de la Diputación de León a las dependencias prometidas.

Recientemente, a la vista del silencio que sigue guardando la Diputación respecto al traslado de la oficina cuestionada, esta Institución ha requerido nuevamente a la Administración provincial para que nos comunique si ha sido resuelto el problema definitivamente, pero hasta el día de la fecha no hemos tenido conocimiento de la solución definitiva del problema planteado.

9.2. Equiparación de uniones de hecho

En el expediente **Q/756/04** los comparecientes hacen alusión a que la junta de personal y el comité de empresa de la Diputación Provincial de Segovia, con fecha 13 de abril 2004, en reunión conjunta, elevaron un escrito a la corporación, solicitando la inclusión en el convenio colectivo y en el pacto del personal funcionario de la Diputación Provincial de Segovia de la figura reconocida y asimilada a la del matrimonio de “*las uniones de hecho*”, y que hasta el día de la fecha no han obtenido ninguna respuesta.

Admitida la queja a tramite, seguidamente solicitamos información a la diputación, quien no ha informado en los siguientes términos que trascribimos íntegramente a los comparecientes:

“1º.- El pacto de personal funcionario y el convenio colectivo de esta corporación fueron negociados en su día por las partes, y aprobados por el pleno en sesión de 6 de Febrero de 1998 y publicados en el BOP de Segovia de 15 de abril y 18 de Marzo de 1998, respectivamente, habiendo sido posteriormente ambos textos objeto de cuatro modificaciones puntuales en las que se efectuó el proceso de previo de negociación por las partes, y que fueron publicadas en el BOP de Segovia de los días 19 de enero de 2000, 26 de Marzo de 2001, 14 de mayo de 2003 y 12 de marzo de 2004.

2º.- La equiparación al matrimonio a las uniones de hecho inscritas legalmente dentro del pacto de personal funcionario y del convenio

colectivo se encuentra en la actualidad en proceso de negociación, no habiéndose llegado todavía a ningún acuerdo al respecto entre las partes, estando previsto, tras el habitual paréntesis estival, retomar las negociaciones sobre ésta y otras cuestiones que afectan al pacto y al convenio colectivo a partir del próximo mes de septiembre”.

En consecuencia, procedimos al archivo del expediente una vez comprobado que el problema estaba en vías de solución.

9.3. Profesores técnicos de formación profesional

El autor de la queja en el expediente **Q/2009/03**, profesor de dibujo técnico, tenía destino definitivo en un Instituto de Educación Secundaria con módulos y especialidades integradas en el Área de Construcciones Civiles y Edificación, dado que según el ordenamiento actual no hay suficientes horas de clase de dibujo técnico. Asimismo, declaraba que el motivo de esta insuficiencia se debía al hecho de haber sido encargadas las enseñanzas de dibujo a profesores de otra especialidad y que desde septiembre de 1997 impartía todo su horario en Módulos de Formación Profesional en la familia de Educación y Obra Civil, habiendo pasado por todos los módulos menos por uno.

Por otra parte, se decía en la reclamación que “distintas comunidades autónomas con competencias en educación han adscrito, previa evaluación de la plantilla centro a centro, a profesores de dibujo a

distintos módulos de Formación Profesional, según su titulación, en igualdad de condiciones que el resto y dando si cabe más facilidades a aquellos profesores que durante años consecutivos impartieron estas materias”. Ello daría solución a la problemática que aqueja al colectivo en que está integrado el autor de la queja, problemática que se traduce en que año tras año se quedan relegados en la elección de grupos y asignaturas e inhabilitados para cargos como podría ser el de Jefe de Departamento.

En definitiva, la petición realizada se podría resumir en la adscripción de los profesores de dibujo que ejercen su docencia en ciclos formativos de Formación Profesional al módulo que corresponda (al parecer, serían más de 80 docentes en el territorio regional) siguiendo el ejemplo de otras comunidades autónomas.

En atención a mi petición de información se elaboraron por la Consejería de Educación dos informes, a la vista de los cuales, esta Procuraduría decidió adoptar una resolución sobre la controversia suscitada.

Como cuestión inicial, se pudo comprobar que la Consejería de Educación había respondido a los correos electrónicos enviados por el autor de la queja.

Las dos cuestiones más importantes planteadas en el escrito de queja se referían a la necesidad de dar mayor importancia al dibujo en la

Formación Profesional y a la adscripción de los profesores de dibujo que prestan sus servicios en Formación Profesional.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, las demandas que el autor de la queja viene realizando desde hace ya varios años parece que van a ser, cuando menos, tenidas en consideración. En efecto, según se informa por la Consejería de Educación, *“actualmente se está desarrollando la segunda fase de revisión de currículos de Ciclos Formativos de Formación Profesional y se está procediendo al análisis de los títulos y los currículos de los ciclos de grado superior de la familia de Edificación y Obra Civil denominados Desarrollo de Proyectos Urbanísticos y Operaciones Topográficas, Realización y Planes de Obra y Desarrollo y Aplicación de Proyectos de Construcción, de cara a adecuar el currículo de los mismos a las características demandadas por el sector productivo de la Comunidad de Castilla y León”*.

En este sentido, consideré que la formación de un grupo de trabajo constituido por cuatro expertos tecnológicos pertenecientes a la Confederación Castellano-Leonesa de la Construcción, la Cámara de Contratistas de Castilla y León, la Fundación Laboral de la Construcción y al Colegio Oficial de Arquitectos y cinco expertos educativos (tres profesores de Secundaria de la especialidad de Construcciones Civiles y Edificación y dos profesores técnicos de Formación Profesional de la especialidad de Oficina de Proyectos de Construcción) era una medida que,

sin duda, resultaba adecuada para el estudio y valoración de la importancia del dibujo técnico en el sistema educativo.

Igualmente, la Consejería de Educación afirmaba que *“en las reuniones mantenidas por el grupo que realiza este estudio se ha puesto de manifiesto la importancia que el dibujo técnico tiene para la formación de los alumnos que cursan estos ciclos formativos y se está considerando la conveniencia de ampliar en algunos módulos los contenidos de dibujo”*.

El segundo problema de fondo radicaba en la solicitud del reclamante de lograr la adscripción de los profesores de dibujo de Formación Profesional a los correspondientes ciclos formativos con destino definitivo, de acuerdo a su titulación, tal y como ya han realizado algunas comunidades autónomas.

En relación con este problema no constaba alusión alguna en los informes remitidos por la Consejería de Educación. Sin embargo, como afirma el autor de la queja, es cierto que distintas comunidades autónomas con competencias en materia de educación han adscrito, previa evaluación de la plantilla centro a centro, a los profesores de dibujo a distintos módulos de Formación Profesional, según su correspondiente titulación.

La situación que actualmente afecta a los profesores de dibujo, al no existir adscripción alguna de los docentes que integran el colectivo en la Comunidad de Castilla y León, da lugar a una serie de problemas y discriminaciones. Entre ellos, se podrían indicar el quedar relegados año

tras año en la elección de grupos y asignaturas o la imposibilidad de acceder a Jefaturas de Departamento y participar en concursos de traslados.

Pues bien, la posibilidad de adoptar las medidas que den solución a la problemática expuesta pasa exclusivamente por la voluntad de la Consejería de Educación, a la cual compete, bajo la dirección de su titular, dirigir y promover la política educativa (art. 1 del Decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación).

Esta medida tendría su fundamento jurídico en la competencia sobre educación que tiene reconocida nuestra Comunidad Autónoma en el art. 35 EACyL, esto es, 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 art. 27 CE y en las leyes orgánicas que lo desarrollen.

Por otro lado, el RD 1635/1995, de 6 de octubre, por el que se adscribe el profesorado de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional a las especialidades propias de la Formación Profesional específica establece en sus anexos II.a) y IV.a) las especialidades pertenecientes a cada uno de los Cuerpos mencionados y determina en sus anexos II.d) y IV.c) las obligadas correspondencias entre las antiguas y las nuevas enseñanzas, adscribiendo

en consecuencia a los funcionarios docentes que las imparten conforme a la especialidad cuya titularidad ostentan.

Además, la Disposición Adicional Duodécima del RD 1635/1995 permite a las diferentes Administraciones educativas establecer criterios y procedimientos de redistribución de este profesorado en consonancia con la implantación de la Formación Profesional en la forma que determine cada una de ellas.

Este argumento, junto a la necesidad de cumplir lo previsto en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal de las Administraciones públicas, permite que la Administración educativa de Castilla y León pueda adoptar las decisiones que considere oportunas con el fin de lograr la adscripción definitiva de los Profesores Técnicos de Formación Profesional y así poder eliminar la discriminación que actualmente sufren respecto al resto del personal docente en cuestiones tan relevantes como la participación en los concursos de méritos o el acceso a determinados puestos de responsabilidad en los centros docentes.

Dentro de las distintas actuaciones adoptadas por las Administraciones autonómicas con el fin de dar solución a la problemática expuesta por el autor de la queja, podemos hacer referencia, entre otras muchas, a las siguientes:

a) Orden de 11 de marzo de 2001, por la que se adscribe con carácter definitivo a determinados profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional al Instituto de Enseñanza Secundaria de Ingenio (Gran Canaria), creado por Decreto 177/2000, de 6 de septiembre.

b) Resolución de 22 de noviembre de 2000, de convocatoria de los procedimientos de reconocimiento de habilitación especial y de adscripción de profesorado de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Técnicos de Formación Profesional en puestos de trabajo de la Formación Profesional específica, de Tecnología de la ESO o de Economía del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

c) Orden Foral de Navarra 129/1998, de 6 de mayo, del Consejero de Educación y Cultura, por la que se modifica la convocatoria de redistribución del profesorado y provisión de puestos de trabajo correspondientes a funcionarios docentes pertenecientes a los Cuerpos de Profesores de Educación Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, así como del profesorado que imparte Enseñanzas Artísticas y de Idiomas.

d) Resolución de 9 de diciembre de 2003, de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, por la que se acuerda realizar el cambio de adscripción, en determinados centros, de funcionarios de los Cuerpos de

Profesores de Enseñanza Secundaria y de Profesores Técnicos de Formación Profesional que imparten Formación Profesional Específica.

e) Orden de 6 de febrero de 2004, de la Consejería de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, por la que se hace público el resultado definitivo del proceso de adecuación de plantillas del personal docente de la red pública no universitaria de los Institutos de Enseñanza Secundaria y de los Institutos Específicos de Formación Profesional Superior a la nueva Relación de Puestos de Trabajo.

f) Resolución de 7 de octubre de 2003, de la Dirección General de Personal Docente de la Consellería de Cultura, Educación y Deporte de la Comunidad Valenciana, por la que se convoca procedimiento de adscripción en los Cuerpos de Catedráticos y Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación profesional a los puestos de trabajo de los Institutos y secciones de Educación Secundaria.

g) Orden de 1 de octubre de 1998 de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria de la Comunidad Autónoma de Galicia, por la que se regula el proceso de adscripción de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional afectados por la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional específica.

Ante los argumentos aludidos, y teniendo en cuenta que la Comunidad de Castilla y León dispone de competencias en materia

educativa y que existen múltiples antecedentes en el territorio español de medidas dictadas en el sentido que requiere el autor de la queja, se concluyó que nada obsta a que la Consejería de Educación, dentro de su legítimo margen de decisión, pueda adoptar las medidas que se estimen necesarias para acabar con la discriminación que, a mi entender, vienen sufriendo los profesores de dibujo de Formación Profesional.

Ante lo expuesto, se remitió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que por parte de la Consejería de Educación, previa negociación con los legítimos representantes de los empleados públicos, se realicen cuantas actuaciones fuesen precisas con el fin de lograr la adscripción de los profesores de dibujo integrantes de los Cuerpos de Profesores Técnicos de Formación Profesional que imparten Formación Profesional Específica, a distintos módulos, según su titulación”.

En este caso, la Consejería de Educación contestó a la resolución estimando que no veía adecuado seguirla, ya que la propuesta que se remitió contempla una posibilidad que es facultativa pero en ningún caso vinculante para la Administración.

Según se afirmaba en el informe remitido por la precitada Consejería, “en tanto continúe en vigor la actual normativa educativa, la Administración educativa de la Junta de Castilla y León no tiene previsto

adoptar medidas de adscripción del citado profesorado, por considerar que ya están garantizados los derechos de estos funcionarios docentes”.

9.4. Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales

En el expediente de queja **Q/2315/03**, se hacía alusión a la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León. Según afirmaba el autor de la queja, *“debido a la aplicación de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, se han producido una serie de circunstancias irregulares y discriminatorias hacia determinados funcionarios de las Policías Locales, entendiendo que en algunos de los casos se dan situaciones de discriminación y considerable perjuicio laboral”*.

Por otra parte, se exponía en la queja que *“la Junta de Castilla y León ha buscado con elogiabile rapidez su solución a los cargos de oficiales y policías en los casos de carencia de titulación, dictando una Orden de fecha 18 de noviembre de 2003 para la realización de un curso con el que, según parece, pretende integrar a todos los oficiales y policías en el Grupo C”*. Esta decisión, según el reclamante, produce una situación de desamparo a los funcionarios con categoría superior a la de Oficial y que con la nueva legislación no cuentan con la titulación que en la actualidad se exige.

Finalmente, se alegaba que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial realizó la relación de los nombramientos de los

miembros de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales excluyendo a los funcionarios propuestos por la Asociación de Mandos de la Escala Técnica de Castilla y León, la cual contaba en fecha 17 de octubre de 2003 con 67 de los aproximadamente 104 mandos existentes en la Comunidad Autónoma. Esta exclusión, en opinión del interesado, vulneraba lo establecido en el art. 20.1.c) 5) de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

Expuestas las principales reclamaciones formuladas por el autor de la queja, se estudiaron a continuación de manera individualizada cada una de sus pretensiones.

Desde mi punto de vista, la reclamación más importante era la relativa a la reclasificación de las escalas y categorías de los Cuerpos de Policía Local. En el caso concreto de la reclamación, se hace referencia a la modificación experimentada de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, precepto según el cual la categoría de mayor pasa del Grupo B al Grupo A y las categorías de inspectores y subinspectores pasan del Grupo C al Grupo B.

Esta medida, tal y como afirma el autor de la queja, provoca una consecuencia evidente e innegable, que es la exigencia para el acceso a las distintas categorías de una titulación diferente a la exigida en la normativa vigente con anterioridad a la Ley 9/2003, de 8 de abril. Ello daba lugar, en

mi opinión, a un problema importante, que consistía básicamente en que va a existir un elevado número de miembros de los distintos cuerpos de Policía Local que accedieron a su categoría con la titulación que les era exigible en la fecha de su ingreso, pero que en la actualidad resulta insuficiente.

Así pues, nos encontramos con que los funcionarios que tienen categoría profesional superior a la de Oficial y que carecen de la titulación que la nueva normativa exige, están en una situación de franca discriminación con sus compañeros de categoría que sí disponen de esa titulación, algo que se agrava ante la imprevisión de un régimen transitorio que aborde esta problemática.

En efecto, la existencia de dos colectivos que pertenecen a la misma categoría y por ende desempeñan las mismas funciones (los funcionarios policiales que cumplen los nuevos requisitos de titulación y aquéllos que no cumplen los requisitos actuales de titulación pero sí los cumplían cuando superaron las correspondientes pruebas selectivas) da lugar a una situación que en mi opinión es contraria al principio constitucional de igualdad en los términos expuestos en las sentencias del Tribunal Constitucional 119/2002, de 20 de mayo y 200/2001, de 4 de octubre.

Esta discriminación no tendría, en principio, justificante alguno, en tanto que los funcionarios con categoría superior a la de Oficial y que con la nueva legislación no cuentan con la titulación exigida, se presentaron a

las pruebas selectivas en función de las exigencias normativas aplicables en las fechas en que participaron en dichas pruebas. Y, por consiguiente, es difícil entender, compartiendo los razonamientos del autor de la queja, que funcionarios de la misma categoría, con las mismas responsabilidades y cometidos, tengan unas considerables diferencias retributivas, por el hecho de que unos posean una titulación superior a la que en su día le exigieron para acceder a la plaza que poseen y otros tengan la titulación que la legislación vigente les exigía en la fecha que adquirieron la condición de funcionarios.

Por otro lado, el autor de la queja afirmaba que *“la Junta de Castilla y León ha buscado con elogiada rapidez su solución a los cargos de oficiales y policías en los casos de carencia de titulación, dictando una Orden de fecha 18 de noviembre de 2003 para la realización de un curso con el que, según parece, pretende integrar a todos los oficiales y policías en el Grupo C”*.

Para abordar la problemática planteada y no perjudicar a los funcionarios policiales que carezcan de la titulación exigida por la nueva normativa, la solución más correcta sería, como apunta el reclamante, que se procediera a reclasificar a los funcionarios de la misma categoría -tal y como se ha hecho, entre otras Comunidades Autónomas, por Castilla la Mancha, Andalucía y Comunidad Valenciana-, con la salvedad de que aquellos puestos ocupados por funcionarios que no posean la titulación exigida quedarían como puestos a extinguir. Ahora bien, dicha opción

queda subsumida en el libre margen de decisión política que se atribuye a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas.

No obstante, parece que la Administración autonómica es consciente del problema suscitado, y, en este sentido, informa que “se han iniciado las conversaciones con distintas universidades de la Comunidad con el fin de poner en marcha los cursos que permitan la adquisición de la titulación académica precisa para la integración en la nueva Escala Superior y en la nueva Escala Técnica, si bien dichos cursos no pueden ser organizados directamente por esta Administración, sino previo Convenio con las citadas Universidades al precisarse una titulación universitaria”.

De este modo, se evitaría el problema que se plantea en la actualidad y que consiste fundamentalmente en que existen trabajadores de la misma categoría que desempeñan las mismas funciones y que van a percibir diferentes retribuciones. Pues bien, teniendo en cuenta que han transcurrido más de diez meses de la entrada en vigor de la nueva normativa, esta Procuraduría considera que han de agilizarse por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial los trámites conducentes a subsanar la situación discriminatoria aludida a lo largo de esta resolución.

El segundo motivo fundamental de discrepancia viene referido a la composición de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales y más concretamente a la selección del vocal definido en el punto 5 del art.

20.1.c) de la Ley 9/2003. Dicho vocal tiene que ser, según la dicción literal del precepto, “un mando de la Escala técnica de los Cuerpos de Policía Local, que no sea Jefe de Plantilla, propuesto por las organizaciones más representativas de los mismos”.

De dicha definición se extraen dos conclusiones:

1.- Que dicho mando tiene que representar a los mandos de la Escala Técnica de los Cuerpos de Policía Local que no sean Jefes de Plantilla.

2.- Que quién propone a dicho vocal son las organizaciones representativas de los mandos de la Escala Técnica, no teniendo por qué ser necesariamente las centrales sindicales que tengan la consideración de más representativas.

Visto el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se llamó la atención sobre algunas argumentaciones realizadas en torno a esta segunda reclamación.

En primer lugar, se afirmaba que se formularon consultas “*a las organizaciones sindicales CCOO, UGT, CSI-CSIF, y a la Asociación de Mandos Intermedios*”, habiéndose recibido una propuesta común de nombramiento de las tres primeras y otra diferente por la citada Asociación. A este respecto, se aclaró que la Asociación que debería haber sido consultada para el nombramiento del vocal aludido en la queja no tuvo que ser “*la Asociación de Mandos Intermedios*” aludida en el informe, sino

en todo caso la Asociación de Mandos de la Escala Técnica de Policías Locales de Castilla y León, la cual, en los días inmediatamente anteriores a la aprobación de los nombramientos de los vocales por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, contaba con 67 afiliados de los aproximadamente 104 Mandos de la Escala Técnica.

Este razonamiento nos lleva a concluir que si el vocal objeto de la reclamación tiene que ser un mando de la escala técnica que no sea jefe de plantilla, no se encuentra sentido alguno a la exclusión de la asociación que les representa mayoritariamente, máxime cuando el texto legal en ningún momento exige que la propuesta venga realizada por las centrales sindicales, sino que, como dije antes, se habla de “organizaciones más representativas”.

La exclusión de la Asociación de Mandos de la Escala Técnica de Policías Locales de Castilla y León, en mi opinión, resultaba injustificada, dada la condición que tiene de organización más representativa de los Mandos de la Escala Técnica de los Cuerpos de Policía Local. En este caso, entiendo que no resultaría de aplicación el criterio de mayor representatividad definido en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, como parece pretender la Administración, pues podría darse la paradoja de que únicamente determinadas centrales sindicales (UGT, CCOO., CSI-CSIF), a pesar de no representar en modo alguno a los Mandos de la Escala Técnica de la Policía Local que no sean jefes de plantilla, podrían proponer el vocal representante de éstos, y ello a pesar de

que sí existe una organización debidamente acreditada que representa a la gran mayoría de estos mandos. En definitiva, parece que el espíritu de la Ley de Coordinación de Policías Locales radica en la representación específica de los mandos de la escala técnica y, por ello indudablemente sería más correcto que la propuesta de dicho vocal recayera en la organización o asociación propia de mandos de la precitada escala técnica y no en las centrales sindicales mayoritarias.

En consecuencia, la Asociación de Mandos de la Escala Técnica de Policías Locales de Castilla y León, según la documentación obrante en esta Procuraduría, se concibe, sin duda, como la organización más representativa de los mandos de la escala técnica de los cuerpos de policía local que no son jefes de plantilla, por lo que debería ser tenida en cuenta a la hora de designar el vocal que específicamente representa a tales mandos. En este sentido, no parece acertado utilizar como justificante la definición de los vocales del punto 3), en tanto en cuanto los seis miembros allí citados se refieren a la representación de las centrales sindicales más representativas, representación que será propuesta, a su vez, por las organizaciones sindicales más representativas. Ello nos lleva de nuevo a diferenciar los seis vocales del punto 3) que corresponden a las centrales y organizaciones sindicales del vocal representante de los mandos de la Escala Técnica del punto 5), que abarca todo tipo de organizaciones, sindicales o no.

Igualmente, no se comprende qué relación podría guardar la celebración de comicios electorales con la designación del vocal objeto de esta resolución, pues como se ha reiterado, este vocal responde a la representación de un colectivo de mandos de policías locales que no debería ser dependiente de las centrales sindicales mayoritarias, sino de la asociación que integra a la mayoría de estos mandos, y que, por ende, es la más capacitada para representar y defender sus intereses grupales.

La resolución que se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fue ésta:

“1.- Que con el fin de eliminar la discriminación que en la actualidad se produce entre los funcionarios que desempeñan puestos de categoría superior a la de Oficial, en virtud de la reestructuración de las escalas, categorías y grupos de los cuerpos de policía local operada por el art. 25 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, se proceda por esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial a agilizar los trámites conducentes a poner en marcha los cursos que permitan la adquisición de la titulación académica precisa para la integración en la nueva Escala Superior y en la nueva Escala Técnica.

2.- Que en lo concerniente a la designación del vocal de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales de

Castilla y León, que representa a los mandos de la escala técnica de los cuerpos de policía local que no sean jefes de plantilla (art. 20.1.c) 5) de la Ley 9/2003, de 8 de abril), se tenga en consideración la propuesta elevada por la Asociación de Mandos de la Escala Técnica de Policías Locales de Castilla y León, en su calidad de organización más representativa de dichos Mandos”.

En respuesta a esta resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial remitió escrito en el que se manifestó que se había decidido aceptar la resolución.

9.5. Curso de Diplomado de Sanidad

En el expediente **Q/501/04** se hacía alusión a la presunta existencia de irregularidades en el desarrollo del curso de Diplomado de Sanidad celebrado en León en el año 2003.

Las irregularidades eran sintetizadas por el autor de la queja del siguiente modo:

- El curso ha sido superado por un médico funcionario del Servicio Territorial de Sanidad de León que apenas ha asistido al curso.
- Otro alumno ha superado la parte práctica sin acudir el día de la presentación del trabajo pertinente.

- El Tribunal no es conocido con anterioridad a la celebración del curso.
- Necesidad de superar la cifra de dos suspensos que se había producido en Extremadura.
- En el expediente administrativo no consta la existencia de documento alguno de valoración de los Trabajos de Campo.
- El curso carece de director o responsable de curso, a diferencia del resto de cursos organizados por la Escuela Nacional de Sanidad.
- Se ha negado la posibilidad de una segunda instancia revisora del trabajo práctico del curso, al contrario de lo que ocurre en cualquier faceta del plano académico.

En relación con la problemática que ha dado lugar a la queja, el interesado había remitido, a través de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, una reclamación a la Dirección General de Salud Pública y Consumo, reclamación que en la fecha de presentación de la queja no había sido objeto de respuesta.

En atención a nuestra petición de información, se remitió inicialmente un informe en el cual se daba una insuficiente respuesta a la problemática suscitada, motivo por el cual resultó necesario realizar dos nuevos requerimientos.

A la vista de lo informado, se ha procedido de forma individualizada a analizar las presuntas irregularidades aludidas por el autor de la queja.

La primera irregularidad denunciada era la reiterada inasistencia al curso por parte de un funcionario, dado que este participante era candidato a la Alcaldía de determinada localidad leonesa y posteriormente fue elegido para el cargo.

Según el art. 8.2 de la Orden SBS/147/2003, de 10 de febrero, por la que se convoca el curso de Diplomado de Sanidad a desarrollar por la Dirección General de Salud Pública, durante el año 2003, una inasistencia superior al 10% de las horas impartidas en cada curso, cualquiera que sea la causa alegada, impedía la expedición del Diploma. En el caso de que la inasistencia fuese inferior al 10% debería, en cualquier caso, justificarse por escrito.

La controversia surge cuando la denuncia efectuada por cuatro alumnos del curso de que el funcionario en cuestión ha tenido faltas de asistencia al curso superiores al 10% de las horas impartidas es totalmente contradictoria con el informe emitido por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, quien, reconociendo que el citado participante disponía de 15 días de permiso al ser candidato a las elecciones locales, afirmaba que únicamente faltó tres días, lo que hacía un total de 12 horas lectivas.

Teniendo en cuenta que existe una evidente contradicción entre las declaraciones de las dos partes implicadas y que la Orden dispone, sin ningún género de duda, que la inasistencia superior al 10%, independientemente de que la ausencia esté justificada o no, impide la superación del curso, se solicitó la documentación que pudiera justificar la asistencia al curso por parte del participante candidato a la Alcaldía (actas de asistencia, controles de firma o cualquier otro elemento de prueba). Sin embargo, y a pesar de requerir documentación varias veces a la Consejería de Sanidad, lamentablemente, ha resultado imposible determinar cuál de las dos valoraciones enfrentadas resulta ser la correcta.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la denuncia de inasistencias habituales por parte del alumno viene realizada por cuatro personas y que el propio Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León da la impresión de querer justificar las ausencias del citado alumno por la campaña electoral, pudieran existir indicios de que la denuncia formulada por el autor de la queja tiene visos de realidad.

Esta apreciación encuentra mayor fundamento cuando los instrumentos probatorios que podrían desvirtuar la denuncia, en especial los controles de firma, fueron destruidos, tal y como afirma la Consejería de Sanidad. A ello, habría que añadir que a pesar de los varios requerimientos realizados, en ningún momento se remite copia de los justificantes por escrito de los tres días que, según el Servicio Territorial de

Sanidad y Bienestar Social de León, se ausentó el alumno, lo que vulnera el precitado art. 8.2 de la Orden de convocatoria del curso.

Así pues, nos encontramos con una denuncia con visos de veracidad realizada por cuatro personas que es rechazada por la Administración en un informe escrito, sin que ésta disponga de elementos probatorios que refuercen su postura, dado que tales elementos, como informa la Consejería responsable del curso, han sido destruidos.

Ante lo expuesto, y con la finalidad de salvaguardar la claridad y transparencia del proceso, parece necesario garantizar que los documentos del curso en los que se comprueba la asistencia al curso (controles de firma y justificantes de las inasistencias inferiores al 10% de las horas impartidas en el curso), no solamente deben conservarse para que posibles denuncias puedan ser respondidas con fundamentos probatorios adecuados, sino para que la propia Consejería de Sanidad, a través de órganos supervisores, pueda verificar el adecuado desarrollo de los cursos con posterioridad a su celebración.

Algo parecido ocurre con la segunda reclamación, la cual se refería a la inasistencia a la lectura del trabajo práctico por otro alumno. La obligación de exponer el trabajo en público se deriva de las normas generales del curso aprobadas por la Dirección General de Salud Pública, que en su punto 5.2 dispone que “cuando el trabajo se haya hecho en grupo, el alumno responsable de la defensa oral del mismo, será elegido al azar

por el tribunal en el momento de realizar la presentación del trabajo”, y del art. 8.1 de la Orden que requiere la defensa en público del trabajo práctico ante el Tribunal calificador.

Respecto a esta segunda reclamación, debe insistirse en la idea de que el elemento probatorio de los hechos (el control de firmas) ha sido destruido por la Consejería de Sanidad y que, en consecuencia, se carece de prueba alguna que acredite la realidad de los hechos.

Es importante destacar que en la reclamación presentada por el autor de la queja se denuncia explícitamente la inasistencia del alumno el día de la presentación oral del trabajo. Esta reclamación es objeto de respuesta respecto a varias cuestiones, pero por lo que respecta a este aspecto puntual, la Administración opta por hacer caso omiso a la misma, motivo por el cual se desconoce la postura de la Consejería de Sanidad, salvo la genérica y evidente mención a que *“la fecha de presentación de los trabajos de campo fue el día 14 de octubre, en horario de mañana y tarde”*. Esto es, a pesar de requerirse una información concreta sobre un alumno que presuntamente no asistió a la presentación oral de su Trabajo de Campo, la Consejería de Sanidad ha optado por no dar respuesta ni a nuestro requerimiento ni a la reclamación formulada por una alumna del curso.

Por ello, y dada la claridad de los términos en que viene redactada la Orden, he de reiterar que la posesión durante un periodo de tiempo

prudencial de los controles de firma se concibe como nota de especial relevancia para garantizar la transparencia del proceso.

Otro aspecto de la queja viene referido a la publicidad de los Tribunales con anterioridad a la celebración del curso, algo que, en opinión del autor de la queja, sería imprescindible para asegurar un justo desarrollo del curso.

En este caso, es cierto que la Orden de convocatoria no prevé la necesidad de publicar la composición del Tribunal Calificador, sin perjuicio de lo cual se procedió a su exposición en el aula de impartición del curso días antes de la realización de la prueba escrita.

Habida la importancia objetiva del curso objeto de la reclamación, cuya duración es de 250 horas, y la relevancia profesional que reviste para sus participantes, consideré que nada impide que la publicación de los miembros del Tribunal Calificador, al menos en lo que respecta a los miembros de designación autonómica, sea incorporada a la Orden de convocatoria del curso, con el fin de que, caso de que pudieran concurrir alguna de las causas de abstención y recusación previstas en el art. 28 LRJPAC, tal recusación pudiera hacerse efectiva. También se garantizaría el conocimiento del Tribunal por los interesados de una manera mucho más formal que la simple publicación en un tablón de anuncios de la que no queda constancia alguna.

Por otra parte, se hacía alusión en el escrito de queja a “prisas en la labor del Tribunal” y a que su decisión de suspender cuatro alumnos “se fundamentaba en la necesidad de superar las cifras de cursos ajenos a la Comunidad de Castilla y León”.

En nuestra opinión, compartiendo el criterio expuesto por la Consejería de Sanidad, estas consideraciones son apreciaciones subjetivas que difícilmente pueden ser demostradas, de manera que no cabe realizar ningún tipo de consideración adicional al respecto, aunque en el curso desarrollado en Valladolid no se haya suspendido a ningún alumno.

La quinta reclamación se refería a la ausencia en el expediente del curso de los documentos de valoración de los Trabajos de Campo.

En este sentido, afirma la Consejería de Sanidad que *“los documentos utilizados para calcular los diferentes items se consideran simples documentos de valoración de cada uno de los miembros del Tribunal Calificador, y una vez realizada la valoración global del trabajo de campo, no forman parte del expediente”*.

Ahora bien, ese “simple documento de valoración” al que alude la Consejería de Sanidad en su informe se configura como un documento de la mayor importancia para que los participantes en el curso conozcan los elementos de juicio de los miembros del Tribunal, máxime cuando el interesado, como ocurre en el caso que nos ocupa, ha suspendido.

Si se tiene en cuenta que, según la denuncia presentada, el Tribunal Calificador, ni facilitó ningún listado de temas o contenidos sobre los que versar el Trabajo de Campo ni comunicó en momento alguno que los grupos no podían estar formados por personas de diferentes profesiones sanitarias (algo no rebatido por la Administración en momento alguno), es evidente que el acceso al documento de valoración por parte de los participantes del curso para que tengan conocimiento de los distintos apartados en que han sido evaluados (presentación del trabajo, introducción, análisis, presentación de los resultados, etc.) se concibe como elemento clave que erradicaría cualquier posible arbitrariedad.

Lo que no parece normal es que una Administración que en un plano teórico actúa con objetividad y transparencia en su actuación administrativa con arreglo, entre otros principios, al principio de claridad, niegue a los interesados el conocimiento de cuáles han sido los criterios que se han tenido en cuenta para determinar su calificación del Trabajo de Campo, amparándose en el hecho de que los participantes han aceptado las bases de la convocatoria.

Siguiendo la línea argumental de esta resolución, se enfatizó la conveniencia de mantener en poder de la Administración la documentación de relevancia -en este caso, los documentos de valoración de los Trabajos de Campo- para que los interesados puedan conocer motivadamente los elementos de juicio que han conducido a su valoración de suspenso.

Cuando menos, es claro que los alumnos suspensos tienen el derecho a recibir una explicación mediante un informe elaborado por el Tribunal sobre su calificación, pues lo contrario daría lugar, como aquí ha sucedido, a una manifiesta indefensión de estos participantes, los cuales ven su trabajo calificado como suspenso sin que obtengan por la Administración ningún tipo de respuesta que motive la calificación otorgada.

No constando la existencia real de los documentos de corrección de los Trabajos de Campo, se consideró, al igual que el autor de la queja, que la carencia de este documento ha podido provocar que las valoraciones de los trabajos de campo no hayan reflejado los méritos de los trabajos en los distintos apartados a valorar, algo que podría haber sido perfectamente subsanado si los documentos de valoración obraran en el expediente. Esta propuesta resulta perfectamente viable si se considera que el número de alumnos del curso ascendía a un total de cuarenta.

En lo concerniente a la carencia de un director o responsable del curso, la Consejería de Sanidad realiza una labor de control y supervisión de la actividad formativa, nombrándose al respecto y para mayor garantía coordinadores provinciales de los cursos, existiendo un contacto permanente entre los coordinadores y la Dirección General de Salud Pública y Consumo.

Desde este punto de vista, únicamente se resaltó en el estudio de esta reclamación que parecía necesario profundizar en la coordinación y

supervisión de estos cursos para evitar cualquier sombra de irregularidad o de arbitrariedad en el proceso.

La última cuestión a valorar era la posibilidad de una segunda revisión del Trabajo de Campo, opción rechazada por la Consejería de Sanidad, al estimar que la Orden de convocatoria prevé que, en caso de suspender, se dará al alumno una segunda oportunidad en la siguiente convocatoria y que los participantes, siendo conocedores de las normas de funcionamiento del curso, han participado aceptando las bases de la convocatoria.

En cuanto a esta cuestión, se estimó que, teniendo en cuenta que la segunda instancia revisora es una situación habitual en cualquier ámbito de la vida académica y que el curso de Diplomado de Sanidad, por su duración y alcance, debería tener una consideración excepcional, es claro que una segunda valoración, en caso de suspenso, sería una opción total y absolutamente deseable.

En otro orden de cosas, se examinaron las respuestas que desde la Consejería de Sanidad se han remitido a algunas reclamaciones presentadas sobre el desarrollo del curso de Diplomado de Sanidad celebrado en León en 2003. Las respuestas, aparte de que en algún caso fueron excesivamente tardías, no se correspondían, en cuanto a su contenido, con las consideraciones alegadas en las reclamaciones, de modo que no existía

congruencia entre lo denunciado y las justificaciones aducidas por la Administración.

El hilo argumental desarrollado llevó a concluir que en el curso de Diplomado de Sanidad celebrado en León en 2003 el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la consideración de interesados (art. 35.a) LRJPAC), quedó seriamente en entredicho, cuando la Consejería de Sanidad negó a los alumnos suspensos cualquier vía de información sobre los motivos por los que su Trabajo de Campo había sido calificado como no apto.

En fin, si la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su art. 31.2 que la Administración de la Comunidad, en sus relaciones con los ciudadanos, para el servicio efectivo a los mismos, actúa con objetividad y transparencia en la actuación administrativa con arreglo al principio de claridad, esos principios teóricos tienen que plasmarse en la realidad, evitando situaciones como la descrita en esta resolución.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Sanidad esta resolución:

“Que a la vista de las circunstancias descritas en la presente Resolución, se arbitren por la Consejería de Sanidad cuantas

medidas considere oportunas con el fin de garantizar que el desarrollo de los cursos de Diplomados de Sanidad que se celebren en un futuro cuenten con todas las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico (singularmente la incorporación y custodia en el expediente de cuanta documentación pudiera guardar relevancia para los participantes del curso y la posibilidad de una segunda revisión para los Trabajos de Campo de los alumnos suspensos), atendiendo a los principios de objetividad, transparencia administrativa y claridad contemplados en el art. 31.2 de Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

ÁREA B

ÁREA B

RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES, TRÁFICO

Expedientes Área..... 427

Expedientes remitidos a otros organismos 23

Expedientes admitidos 245

Expedientes rechazados..... 70

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES

1.1. Responsabilidad patrimonial

1.1.1. Lesiones por caída en la vía pública. Responsabilidad por caso fortuito

El interesado en el expediente **Q/947/03** reclamaba su derecho a obtener del Ayuntamiento de Burgos una indemnización económica por los daños que había sufrido al tropezar con unas vallas apiladas en una acera, después de haber sido utilizadas en los festejos de la cabalgata de reyes.

El reclamante acompañaba a su queja la resolución municipal denegatoria de su petición, con la cual se mostraba disconforme, por entender que las vallas habían sido depositadas de forma negligente en un lugar inadecuado y en la acera más transitada de la zona.

La respuesta que ofreció el Ayuntamiento de Burgos sobre los motivos de la desestimación de la reclamación, remitía a que *“los servicios técnicos municipales habían informado que las vallas se encontraban apiladas en la acera de una manera correcta no constituyendo peligro para personas y cosas, por lo que, si se ha producido algún accidente como consecuencia de tropezar con las vallas, no es debido a la mala ejecución del trabajo sino a un hecho fortuito. A resultas de tal informe la resolución fue desestimada toda vez que no se da el requisito determinante para apreciar la responsabilidad patrimonial cual es la efectiva relación de causa-efecto entre la acción y omisión administrativa del evento dañoso”*.

Es cierto que tanto nuestro ordenamiento como la jurisprudencia viene exigiendo la existencia de nexo causal entre la lesión y la actuación de la administración como uno de los requisitos que deben concurrir para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial.

Esa misma jurisprudencia configura la responsabilidad patrimonial como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal para que el daño por el funcionamiento del servicio sea antijurídico, basta

con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por las estadísticas de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

En este supuesto, según el criterio de esta Procuraduría, concurrían todos los elementos para poder imputar responsabilidad al Ayuntamiento, pues del examen del expediente se deducía que el perjudicado había tropezado con las vallas dispuestas en la acera, lugar por el que normalmente transitan los peatones. Había un hecho objetivo que no se discutía por el Ayuntamiento, la lesionada circulaba por una acera y en un espacio de la misma se habían apilado unas vallas después de su utilización en la cabalgata del día de reyes y, debido a su tropiezo con ellas, se cayó y se causó las lesiones que acreditaba.

Las aceras son el espacio reservado para los peatones, a diferencia de las calzadas, que sirven para la circulación de los vehículos, por consiguiente no se pueden colocar obstáculos que impidan el libre tránsito y, si se colocan, han de adoptarse las medidas oportunas para que no puedan ocasionar un perjuicio a todo el que deba usar esa vía; el que circula por una vía destinada a él lo hace con la confianza de que puede efectuarlo sin ningún peligro, y por tanto no puede serle exigida la excesiva diligencia de ir verificando que no existe un obstáculo que salvar.

De ahí que se estimara que no podía ser motivo de exención o de limitación cuantitativa de la responsabilidad la percepción de las vallas que se exigía a la propia lesionada pues, en un caso similar examinado por el

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sentencia de fecha 22 de julio de 1998, “no debe exigirse a los viandantes una atención extrema, precisamente porque actúan en la confianza de que no van a aparecer obstáculos o deficiencias en lugares que no tienen por qué presentarlos”.

A diferencia del criterio expresado por el Ayuntamiento de Burgos, esta Procuraduría estimaba que había existido una relación causal entre el actuar de la administración y el efecto lesivo producido, puesto que habían sido los servicios municipales los que habían instalado las vallas sobre la acera, sin que la intervención de la víctima pudiera exonerar de responsabilidad a la administración.

Además, el informe de los servicios técnicos municipales apelaba a que la producción del accidente se debía a un hecho fortuito, lo que conducía al examen de este concepto.

El caso fortuito se configura en la jurisprudencia como un supuesto distinto a la fuerza mayor. Ante todo, de esa diferencia resulta que los daños ocasionados por caso fortuito sí quedan a cargo de la administración titular del servicio o actividad en cuyo marco se producen, sólo la fuerza mayor excluye la responsabilidad de la administración, por ello se configura como un requisito negativo, que no ha de concurrir, para que opere tal clase de responsabilidad.

El caso fortuito se caracteriza por la indeterminación y la interioridad. La indeterminación supone que la causa del daño es desconocida, la interioridad hace referencia a la relación del evento dañoso

con la organización en que se presenta el daño: se trata de un evento íntimamente conectado con el funcionamiento de la actividad o del servicio.

En la fuerza mayor existe una causa extraña a la organización y a la actividad, el art. 1575 del Código Civil alude a supuestos extraordinarios: incendio, guerra, peste, inundación insólita, terremoto u otro igualmente desacostumbrado y que no se haya podido racionalmente prever.

Tal concepto de fuerza mayor conecta con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado y se destaca en aquél la excepcional gravedad o inevitabilidad de un acontecimiento normalmente insólito y, por tanto, no razonablemente previsible.

Por el contrario, integran el caso fortuito aquellos eventos internos, intrínsecos, ínsitos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste, con causa desconocida.

Precisamente el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la administración hace que sólo se excluya en los supuestos de fuerza mayor y no en los de caso fortuito, lo que implica, como se recuerda que la sentencia del Tribunal Supremo de 1-12-1989, que "el carácter fortuito del hecho causante de una lesión no excluye la responsabilidad patrimonial".

La conclusión no puede ser otra que imputar a la Administración municipal el hecho causante del daño que se enmarcaba en el

funcionamiento de un servicio público que le era propio, con la consiguiente relación de causalidad en este caso.

Por todo lo anteriormente expuesto se formuló al Ayuntamiento de Burgos resolución para que se revocara la resolución denegatoria de la solicitud formulada por el afectado y se asumiera la responsabilidad patrimonial por los hechos producidos, abonando a la perjudicada la indemnización de los daños y perjuicios que resultaran debidamente acreditados.

El Ayuntamiento de Burgos manifestó su postura contraria a seguir dicha resolución, lo cual se comunicó al reclamante, concluyendo las actuaciones.

1.1.2. Daños por contaminación lumínica

En el informe de 2003 se incluyó la queja **Q/1296/02**, en la que un vecino de Zamora se quejaba de las molestias, por reflexión de la luz solar, que le producía el material empleado en la cubierta del Museo Etnográfico y se dio cuenta de la resolución formulada al Ayuntamiento de Zamora, de la que dio luego traslado a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Junta de Castilla y León.

Esta Procuraduría estimó que debían ejecutarse las obras necesarias para la sustitución del material empleado en la cubierta de la bóveda del Museo Etnográfico, con el fin de corregir las molestias que el mismo ocasionaba por el reflejo de la luz solar.

Durante el ejercicio al que se refiere este informe anual se continuaron las investigaciones mediante la solicitud de información a la Consejería de Cultura y Turismo. A través de aquélla pudo conocerse lo siguiente:

“Mediante informe de fecha 2-10-03 el Servicio Territorial de Cultura de Zamora una vez estudiado el tema propone y valora tres soluciones alternativas, que con fecha 3-11-03 se remiten al equipo director del proyecto de ejecución inclinándose por la alternativa b).

Las tres soluciones alternativas eran:

- a) Cambio de material de cobertura.*
- b) Cambio de las ventanas del inmueble afectado con frailerros exteriores que permitan regular la luz.*
- c) Lijar la chapa existente y aplicar una pintura mate.*

En este sentido, teniendo en cuenta la integridad del proyecto ejecutado conforme a licencia municipal, la propiedad intelectual de la obra y el interés del particular afectado, por esta Consejería se propone a esa institución la adopción de la medida mencionada”.

Lo cierto es que el afectado no había tenido conocimiento de ninguno de los trámites realizados con motivo de su reclamación ante la

Administración, ni del informe del Servicio Territorial de Cultura de Zamora, ni de las propuestas que en él se contenían.

Esta Procuraduría del Común no se oponía a que el expediente pudiera resolverse acudiendo a una fórmula de terminación convencional y así se hizo saber a la Consejería de Cultura y Turismo, aunque llamaba la atención que no se hubiera sometido la propuesta al afectado, ni se le hubiera dado audiencia.

Por otro lado, las razones que se exponían por la citada Consejería para inclinarse por una alternativa no guardaban relación con el tema planteado, la existencia de un daño derivado del material de recubrimiento de la cubierta del edificio era una cuestión ajena a la obtención de la licencia municipal, como también a la propiedad intelectual de la obra.

Una vez más se recordaba que la responsabilidad de la administración se configura por la jurisprudencia como una responsabilidad objetiva, prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud de la actuación administrativa, sin que la existencia de autorizaciones o licencias ampare o legitime eventuales molestias a los administrados.

En cuanto a los posibles derechos de propiedad intelectual de terceros, por respetables que fueran, no justificaban la imposición de una carga a un ciudadano, sin perjuicio de las responsabilidades de otro tipo que aquellos pudieran reclamar.

Se estimaba también que, al haberse originado los perjuicios por una deficiencia en el acabado de la cubierta de este edificio, con consecuencias que además se prolongaban en el tiempo, debía ser la cesación de los daños al perjudicado el principal parámetro a tener en cuenta para adoptar la medida encaminada a solucionar el problema.

El concepto básico en cualquier procedimiento de responsabilidad patrimonial es el perjuicio que el particular sufre sin tener el deber de soportarlo, que representa un sacrificio especial y singular para este administrado, sin que se trate de una limitación o carga general de obligado acatamiento.

En tal aspecto en nuestro sistema rige el principio de reparación integral del daño sufrido por quien no tenía el deber de soportarlo, en función de otro principio implícito, el de la solidaridad social.

En definitiva, la decisión que evitara la reflexión de la luz debería adoptarse a la mayor brevedad, teniendo en cuenta que el afectado desde el día 3-5-01 había denunciado esta cuestión, es decir, ya en periodo de construcción del edificio y seguía padeciendo tres años después estas molestias, habiéndose omitido en todo momento el principio de audiencia, al menos desde que el expediente se tramitaba por la Dirección General de Promoción e Instituciones Culturales.

Estas consideraciones llevaron a formular con fecha 6 de agosto de 2004 a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución:

“Que, en cumplimiento del derecho que asiste a los particulares, consagrado en el art. 106.2 de la Constitución, se proceda a la mayor brevedad -y posible urgencia- a adoptar y ejecutar las medidas necesarias que corrijan las molestias de la reflexión de la luz solar en la cubierta del edificio destinado a Museo Etnográfico en Zamora, respetando en dicho proceso el principio de audiencia al afectado”.

Esta resolución se dio a conocer al interesado, que después se puso en contacto varias veces con esta Procuraduría para manifestar que había recibido una visita de personal de la Administración en su domicilio.

Durante la visita, según indicaba, le habían ofrecido verbalmente la posibilidad de ejecutar alguna obra en sus ventanas, cambiando las mismas e instalando un sistema que impidiera el paso de la luz, en lugar de actuar sobre la cubierta del edificio, a lo que se oponía el afectado, por considerar que no tenía porqué prescindir de abrir sus ventanas, que en definitiva era lo que venía haciendo para protegerse del reflejo y lo que constituía el objeto de su queja desde el principio.

Después de dos recordatorios de la resolución, efectuados el 11-10-2004 y 23-11-2004, la Consejería rechazó la resolución manifestando lo siguiente:

“- Por parte de la Consejería de Cultura y Turismo, a través de su Servicio Territorial en Zamora se propuso al interesado la posibilidad de colocación de una carpintería especial de

protección, solución que rechazó. Así mismo, la Dirección Facultativa de la obra, también ha contactado con la interesada para ofrecer la posibilidad de colocar un sistema automatizado de regulación de la luz, alternativa que también ha rechazado.

- Esta Consejería considera desproporcionado tener que plantear una intervención técnica en un edificio que cuenta con las licencias administrativas correspondientes y cumple con la normativa urbanística y sectorial aplicable, teniendo en cuenta que se han ofrecido varias alternativas a la interesada para la solución del problema, que han sido rechazadas”.

Dicha respuesta manifestaba una postura contraria a aceptar la resolución, lo que determinó el archivo del expediente.

1.1.3. Daños por filtraciones de agua. Falta de actos de instrucción en el procedimiento de responsabilidad patrimonial

En el escrito que dio lugar al inicio del expediente **Q/638/03** se denunciaban los daños producidos por inundaciones en una vivienda de un municipio de la provincia de Burgos, como consecuencia de la pavimentación realizada con motivo de las obras de canalización de abastecimiento y aguas residuales.

El interesado se dirigió nuevamente a esta Procuraduría, después de iniciada la tramitación de la queja, para aportar una copia de la certificación del acuerdo del pleno en el que se había adoptado el siguiente acuerdo:

“Se acuerda por unanimidad informarle que con respecto al problema de inundaciones que usted denuncia, este Ayuntamiento no tiene constancia que ellas sean motivadas por posibles filtraciones ocasionadas por la ejecución de las obras de renovación de la red municipal de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, con lo cual este Ayuntamiento no es responsable de las mismas”.

El afectado insistía en señalar que “antes de realizarse las obras de renovación de la red de abastecimiento de agua y alcantarillado nunca habíamos tenido humedades. Desde que finalizaron las obras de pavimentación, cada vez que llueve se filtra el agua por debajo del pavimento. Al tener desnivel la calle, discurre el agua desde un lateral de la misma por debajo del cemento, hasta penetrar en mi vivienda. La solución que pido es que pongan un pequeño canal de cemento en el extremo de la calle por donde se filtra el agua, con el fin de que guíe a ésta hacia el alcantarillado”.

En este caso concreto, no constaba que se hubiera tramitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la solicitud del afectado, como prescribe 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, por lo que se habían omitido los trámites de instrucción y audiencia a los interesados.

La existencia de los daños en sí no era objeto de discusión, sino la imputación de los mismos a la acción municipal, por lo cual se recordó al Ayuntamiento que era indiscutible el funcionamiento de los servicios públicos municipales constituido por la competencia que a los ayuntamientos les otorga el art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, entre otras, para pavimentación de vías públicas urbanas.

La indeterminación del nexo entre los perjuicios y las obras no podía favorecer al Ayuntamiento teniendo en cuenta, por un lado, el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial y, por otro, el deber que pesa sobre la Administración de realizar todos los actos de instrucción tendentes a la comprobación de los hechos, así como la incorrección del cauce administrativo a través del cual debió tramitarse la reclamación del afectado.

Por estas razones se estimó oportuno formular al Ayuntamiento de Cilleruelo de Abajo la siguiente resolución:

“Que se establezcan 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, en relación con la reclamación que planteó el afectado.

Que a lo largo de la instrucción del expediente se establezca un periodo de prueba y una fase de audiencia para que la persona interesada pueda presentar las alegaciones y pruebas que estime oportunas.

Que se proceda a dictar la resolución correspondiente mediante la valoración conjunta de las pruebas practicadas en el expediente.

Que se lleven a cabo las obras necesarias para evitar en lo sucesivo la producción de nuevos daños a la vivienda mencionada”.

Dicha resolución no fue aceptada.

1.1.4. Daños por ejecución de obras de la red de saneamiento

El interesado de la queja **Q/1185/03** se refería a los daños producidos en una vivienda del municipio de Villaumbrales de Campos (Palencia) como consecuencia de la ejecución de la obra de renovación del colector.

El afectado se había dirigido a varios organismos, Ayuntamiento de Villaumbrales, Diputación Provincial de Palencia y Confederación Hidrográfica del Duero, pese a lo cual desconocía cuál de ellos debía responsabilizarse de los daños causados.

Esta Procuraduría del Común recabó información del Ayuntamiento de Villaumbrales y de la Diputación Provincial de Palencia.

El Ayuntamiento negaba responsabilidad indicando que *“las infraestructuras municipales, de agua limpia y sucia, se encuentran en perfecto estado. El colector es completamente nuevo y en las conducciones de agua limpia tampoco se han detectado fugas. Las filtraciones de agua no proceden de las redes municipales. Todo apunta a que son las aguas freáticas. Por otra parte, el problema es generalizado en el pueblo. Además, la proximidad de la bodega al canal de Castilla (a escasos treinta metros) unido a lo expresado en los informes de la Diputación Provincial y de la Confederación, que reconoce la existencia de pequeñas filtraciones, indican que el agua procede del Canal de Castilla, sin por ello descartar por completo la concurrencia de otros cauces naturales”*.

Por el contrario, el reclamante señalaba que las humedades habían aparecido después de la renovación de la red municipal de conducción de aguas, precisamente *“con el colector antiguo no se producían filtraciones de agua, sin embargo después de la implantación del nuevo son continuas, perjudicando gravemente la estructura del edificio”*.

El carácter técnico de los hechos que determinarían la apreciación del nexo causal negado por la administración hubiese requerido una prueba que permitiese conocer el origen del exceso de humedad causante de los daños en el sótano de la vivienda, lo cual no quedaba determinado en los informes técnicos que fueron enviados a esta Procuraduría.

Uno de ellos consistía en un informe de un laboratorio de análisis de agua, que concluía que *“la muestra filtrada en principio se podría*

considerar procedente de un agua subterránea. No obstante sería interesante conocer de alguna manera la posibilidad de una fuga del agua de abastecimiento del municipio”.

La propia Corporación había solicitado a la Confederación Hidrográfica del Duero la emisión de un informe por los técnicos del organismo de cuenca para comprobar tales extremos y solucionar el problema, aludiendo a la “*sospecha*” de que las filtraciones pudieran proceder del canal.

La Confederación Hidrográfica sostenía que “*efectuada una minuciosa inspección por técnicos de este organismo en todo el tramo del canal de Castilla en su parte coincidente con el casco urbano de Villaumbrales no se han encontrado indicios que hagan sospechar que las filtraciones de agua denunciadas procedan del canal de Castilla*”.

El informe recabado de la Diputación Provincial de Palencia coincidía con el que se había enviado por el organismo provincial al municipio y concluía que la solución “*a los problemas de filtraciones independientemente de su origen pasaría por la ejecución de un drenaje en la vía pública a una cota inferior a la que se manifiestan las humedades y las aguas así recogidas conducir las al cauce público de vertido*”.

En definitiva, resultaba que las humedades podrían haber aparecido por no haberse dispuesto un sistema de evacuación de aguas subterráneas hacia el alcantarillado general, con motivo de las obras de renovación de la canalización.

De haberse realizado dicha obra pública los daños no se hubieran producido, lo cual determinó que la relación de causalidad entre el hecho imputable –la alteración del sistema de evacuación anterior de las aguas– y el daño ocasionado –la filtración de agua en la vivienda–, se derivara en este caso de factores cuya existencia, en hipótesis, hubieran evitado aquél, como venía sucediendo con la canalización anterior.

Con carácter general, el resarcimiento de los daños por la Administración puede consistir en la reparación *in natura*, o bien por equivalente, mediante el abono de una suma dineraria o, ambas modalidades, cuando se estime necesario para lograr la reparación de la totalidad de los perjuicios sufridos por el afectado.

La resolución enviada al Ayuntamiento de Villaumbrales se realizó en los términos siguientes:

“Que se proceda a la ejecución de las obras necesarias para la realización de un sistema de drenaje en la vía pública a una cota inferior a la que se manifiestan las humedades, evacuando las aguas así recogidas al cauce público de vertido”.

En la fecha de cierre de este informe no se había recibido comunicación sobre la postura del Ayuntamiento frente a dicha resolución.

1.1.5. Deficiencias en un muro de contención construido alrededor una plaza pública

En la queja **Q/1870/03** tramitada ante el Ayuntamiento de Poza de la Sal, en la provincia de Burgos, un vecino denunciaba los riesgos que suponían las deficientes condiciones de seguridad del muro que delimitaba una plaza pública, protegiendo el desnivel existente con el subsuelo de otras propiedades privadas situadas en un plano inferior.

Según manifestaba el reclamante, la escasa altura del muro o cerramiento suponía un riesgo para las personas, especialmente los menores de edad, que podían sufrir una caída desde la plaza. El interesado había expuesto por escrito la situación al Ayuntamiento solicitando la instalación una cerca o verja que evitara los posibles accidentes, solicitud que no había obtenido respuesta.

En el informe municipal remitido a esta Procuraduría se indicaba que el escrito no se había contestado “puesto que era una obra que se pretendía realizar por la empresa adjudicataria de la obra de urbanización de la plaza que no se había podido realizar por problemas surgidos con dicha empresa que se encontraban pendientes de resolución en los Tribunales de justicia. A lo que se añadía que esta Corporación retomaría nuevamente el vallado de dicho muro, para lo que necesita obtener una nueva subvención que facilite el pago de la obra”.

Sin embargo, teniendo en cuenta las competencias municipales en materia de seguridad en lugares públicos y la consideración como tales de las plazas, se indicó al Ayuntamiento de Poza de la Sal que debía prever la posibilidad de accidente y en consecuencia evitarlo, máxime cuando reconocía que la actuación iba a llevarse a cabo en su día.

Ciertamente, los municipios vienen obligados al mantenimiento de las vías públicas en las debidas condiciones de seguridad, por lo que si se llegara a producir un accidente y se establece el nexo necesario entre el resultado (daño) y su causa (falta de seguridad de una vía), no hay duda de que estaríamos en presencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad municipal.

Por lo demás, la escasez de recursos económicos no eximía de la citada obligación, pudiendo, si lo consideraba necesario, solicitar de la Diputación Provincial la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que este organismo presta a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Poza de la Sal señalaba la necesidad de ejecutar las obras necesarias de instalación o elevación del muro o valla que delimitaba la plaza, protegiendo debidamente el desnivel de esta zona.

Transcurrido un plazo prudencial sin obtener contestación por parte del Ayuntamiento se dieron por finalizadas las actuaciones con la inclusión del expediente de queja en este Informe anual.

1.1.6. Demora en la tramitación de expediente de responsabilidad patrimonial

El presentador de la queja **Q/987/04** se dirigió a esta Procuraduría para denunciar la demora que, a su juicio, se estaba produciendo en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial que había instado ante el Ayuntamiento de Salamanca, en el cual habían transcurrido más de seis meses desde la solicitud sin que se hubiera resuelto.

La queja fue admitida a trámite y se iniciaron las gestiones de información con la citada Corporación.

La respuesta procedente del Ayuntamiento de Salamanca permitió comprobar que después de la solicitud del afectado, de 15-9-03 se habían realizado los siguientes trámites:

“Con fecha 7 de julio de 2004 se solicitó al Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente informe sobre las obras realizadas, estando en este momento (es decir, 3-9-04) a la espera de recibir dicho informe para continuar con la tramitación administrativa de este expediente”.

Esta respuesta determinó que se considerara preciso destacar determinados aspectos extraídos de la regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial está regulado en los arts. 142 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC); y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP). La reforma de aquélla por la Ley 4/1999, aunque no afectó a los citados preceptos legales, incide en la regulación general del procedimiento y en otros aspectos de la responsabilidad patrimonial.

El art. 142 de la Ley 30/1992 regula los criterios básicos de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, que desarrolla el RD 429/1993 trasladando a este campo el procedimiento administrativo común de la propia LRJ-PAC; lo que comporta la aplicación de las novedades generales de ésta y de su reforma por la Ley 4/1999.

La iniciación a instancia del particular se realiza mediante una reclamación dirigida al órgano competente y, si se admite, el procedimiento ha de impulsarse de oficio (art. 6.2 RD 429/1993).

El órgano competente para la instrucción del procedimiento ha de solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión, pudiendo solicitar además los que estime necesarios. 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 solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes. Estos plazos se habían infringido, aunque su incumplimiento sólo podría considerarse como una irregularidad no invalidante.

Distintas consecuencias tiene la infracción del plazo de seis meses establecido en el art. 13.3 del mismo RD 429/1993, pues transcurrido éste puede entenderse que se ha producido silencio administrativo, concebido éste como un beneficio a favor del reclamante.

Si transcurre ese plazo sin haberse notificado resolución expresa, lo que había ocurrido en este caso, el afectado puede entender desestimada la reclamación por silencio administrativo (arts. 43.1 y 142.7 LRJ-PAC y 13.3 RPRP) y acudir a la vía jurisdiccional.

Sin embargo el silencio administrativo no excluye el deber de resolver de la administración, por lo que no puede ésta ampararse en el transcurso del plazo para eludir su obligación de resolver, aunque sea de una forma tardía, y la resolución posterior, ante el carácter negativo del silencio, no está vinculada por el sentido de éste (art. 43.4.b LRJ-PAC).

El Tribunal Supremo, en su sentencia 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 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.”

Existe además un plazo parcial establecido en el RD 429/1993 para dictar resolución: deberá resolverse en el plazo de veinte días desde la recepción del dictamen o, cuando éste no sea preceptivo, desde la conclusión del trámite de audiencia (art. 13.1 RPRP).

Por las razones expuestas se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Que se agilicen los trámites para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de D. X con fecha X, teniendo en cuenta que se ha sobrepasado el plazo de resolución de seis meses”.

La respuesta del Ayuntamiento de Salamanca manifestaba que se habían solicitado los informes oportunos, con lo cual se consideró rechazada la resolución.

1.1.7. Deficiencias en parque infantil

El expediente **Q/1240/04** se refería a las deficientes condiciones de seguridad e higiene de una zona de ocio infantil en el termino de Mansilla de las Mulas (León).

En el escrito de queja se relataba un incidente ocurrido en los elementos de juego del parque, cuando un menor se acercó al tobogán que

había alcanzado una temperatura elevada, sufriendo quemaduras que precisaron asistencia médica.

A esto se añadía, según la reclamación, la precariedad de las condiciones de limpieza de la zona, en la que se permitía que los perros realizaran deposiciones lo cual, al estar el suelo cubierto por arena, suponía también un peligro para los menores.

También se indicaba haber puesto los hechos en conocimiento del Ayuntamiento, sin que éste hubiera procedido al respecto.

En el informe municipal enviado por el Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas a requerimiento de esta Procuraduría se indicaba lo siguiente:

“La empresa ha comunicado al Ayuntamiento que los elementos instalados por ella cumplen la norma europea une-en 1176.

Las circunstancias climatológicas registradas por aquellas fechas, con temperaturas muy altas y sol intenso, provocaron una temperatura en los elementos metálicos suficiente para causar algún daño a niños de escasa edad, pero que también se produciría sobre cualquier elemento metálico situado en el exterior, bien sea de mobiliario urbano, de instalaciones e infraestructuras municipales o de cualquier otro elemento metálico de propiedad privada... situaciones que requieren una lógica atención y prudencia por parte de los responsables del cuidado de niños”.

Esta respuesta dio lugar a la formulación de una resolución al Ayuntamiento en la que se tuvieron en cuenta los aspectos siguientes:

La Ley Orgánica 1/1996, 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 su art. 11 que las Administraciones públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control, entre otros, sobre los espacios libres de las ciudades y tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios en los que habitualmente permanecen niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias y las demás que contribuyan a satisfacer sus derechos.

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 legal se suple por las administraciones de diversa forma, sobre todo respetando las recomendaciones técnicas de carácter voluntario del Comité Europeo de Normalización (CEN), que ha previsto diferentes normas une, en concreto la une-en 1176 y une-en 1177, relativas a la seguridad de los equipamientos e instalaciones de las áreas de juego, las cuales, al menos algunas, se habían cumplido en este caso.

Sin embargo de la misma respuesta municipal se desprendía que determinadas condiciones climatológicas –altas temperaturas, sol-frecuentes en verano podían en algún caso, como el día en que se produjo el accidente, suponer un riesgo a niños de corta edad derivado del efecto térmico del material empleado en la superficie del tobogán.

Como reconocía el mismo informe, el peligro podía localizarse no sólo en los elementos instalados en áreas públicas, también en zonas de propiedad particular, aunque precisamente la obligación de mantener las áreas públicas en condiciones adecuadas de seguridad corresponde a la Administración pública por ser aquéllas de su titularidad, y en este caso concreto, al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas.

Las normas técnicas UNE-EN contienen también indicaciones relativas a la superficie sobre la que puedan caer los menores en el uso de los elementos de juego, recomendando que sea de materiales blandos que permitan la adecuada absorción de impactos y amortigüen los golpes.

También se indicaba en la resolución que el acceso de animales al área de juego no debía permitirse para evitar molestias a los usuarios de esta zona y, por otro lado, de acuerdo con la Ley de las Cortes de Castilla y León 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de compañía, los ayuntamientos deben habilitar en los jardines y parques públicos espacios idóneos debidamente señalizados, tanto para el paseo y esparcimiento de los animales como para la emisión de excretas por los mismos (art. 10).

En cuanto a la consideración sobre la naturaleza de la reclamación del afectado, se señalaba por el Ayuntamiento que *“el escrito presentado no es una reclamación previa al ejercicio de acciones judiciales en la jurisdicción civil tendentes a la exigencia de responsabilidad civil”*, por lo que se consideró oportuno aclarar que en la actualidad el cauce procesal para demandar la posible responsabilidad patrimonial de la administración se ha unificado ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, previa la reclamación en vía administrativa, como norma general.

Con anterioridad a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la responsabilidad de las Administraciones públicas podía ser declarada por tres órdenes jurisdiccionales: contencioso-administrativo (responsabilidad de derecho público), civil (responsabilidad de derecho privado y en concurrencia con particulares) y social (en materia de asistencia sanitaria en cuanto pleito de seguridad social); dando ello lugar al *“peregrinaje jurisdiccional”*.

La Ley 30/1992 unifica el procedimiento, lo que supone la competencia del orden contencioso-administrativo para conocer de cualquier tipo de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial.

Con carácter general, el procedimiento por el que se sustancia la reclamación de responsabilidad patrimonial en la vía administrativa está regulado en los arts. 142 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (en lo sucesivo, RPRP).

El art. 142 LRJ-PAC regula los criterios básicos de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, que desarrolla el RPRP trasladando a este campo el procedimiento administrativo común de la propia LRJ-PAC; lo que comporta la aplicación de las novedades generales de ésta y de su reforma por la Ley 4/1999.

La iniciación a instancia del particular se realiza mediante una reclamación dirigida al órgano competente. Dicha reclamación, además de incluir el contenido de cualquier solicitud de iniciación (art. 70 LRJ-PAC), deberá especificar los datos siguientes: las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante (art. 6.1 RPRP).

Es posible la subsanación y mejora de la solicitud (art. 71 LRJ-PAC), por lo que en caso de duda sobre la naturaleza del escrito del interesado lo más correcto sería dirigirse a éste con el fin de que pueda completar los datos que se considere preciso.

Finalmente se indicaba también que, en ocasiones, la jurisprudencia ha admitido la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los menores en las áreas recreativas como supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración. A este respecto se citaban las sentencias de 24 y 29 de marzo del Tribunal Supremo ó la Sentencia de 20 de mayo de 1998.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas se concretaba en los aspectos siguientes:

“Que se revisen los elementos instalados en el área de juegos infantiles procediéndose a la retirada del tobogán para evitar los riesgos que puedan perjudicar a su salud e integridad de los menores.

Que se garanticen las condiciones de higiene y limpieza de dicho espacio destinado a ocio infantil.

Que se dirija al interesado un requerimiento de subsanación de su solicitud en aplicación del art. 71 de la Ley 30/1992”.

De la respuesta posterior del Ayuntamiento se dedujo la aceptación de la resolución ya que, según se exponía:

“En relación con el mobiliario urbano a que se refiere la reclamación, y vista la indicación de la Procuraduría respecto de las recomendaciones técnicas de carácter voluntario del Comité Europeo de Normalización (CEN) y normas UNE-EN 1176 y UNE-

EN 1177, se ha dispuesto por la alcaldía lo siguiente: Se ha cursado orden de retirada temporal del mobiliario con ocasión de registro de temperaturas superiores a 35 grados, con un margen de seguridad que se prevé para los meses de julio y agosto.

En lo que se refiere al acceso de los animales a las áreas de juego en dicho parque hasta ahora el parque estaba simplemente vallado con entramado de madera que desde luego no impide sino el paso de grandes animales. Pero a partir de ahora se completará con otras medidas que se han dispuesto y de las que doy cuenta: Se cursó orden de colocación de carteles en los accesos para la prohibición específica de los perros, y se cursó para seguimiento por el vigilante municipal un programa de vigilancia reforzada para disuadir a los usuarios del cumplimiento de la prohibición y sancionar las conductas que no se ajusten a esta disposición.

Por último, respecto de la formulación de reclamación, se la ha comunicado al interesado que, para la subsanación y mejora del documento habrá de presentar una serie de documentación”.

Dicha respuesta se comunicó al interesado, procediéndose al archivo del expediente.

1.1.8. Dificultades de acceso a garaje por obras de pavimentación

La reclamación **Q/753/03** exponía las dificultades en el acceso a un garaje en Ávila como consecuencia de haberse aumentado la pendiente de la calle con motivo de las obras de pavimentación.

El afectado exponía los hechos de la forma siguiente:

“Hace aproximadamente dos años que el Ayuntamiento, al urbanizar la zona, procedió al asfaltado de la calle sin practicar ningún rebaje en el terreno, subiendo el nivel con la capa de asfalto y ensanchando la misma para poner aceras.

Esto llevó consigo el acortamiento de la rampa y el consiguiente aumento de desnivel hasta un 24%. Como es sabido la inclinación máxima permitida para rampas de garaje es de 12% en curva y 16% en recta, por lo que supera excesivamente esta inclinación hasta el extremo de que únicamente permite ser usado por vehículos muy cortos, ya que los automóviles de una longitud mediana tropiezan en la parte y los largos con mayor motivo.

También es de tener en cuenta que las aguas de las lluvias que por allí discurren entran con facilidad debido a la mala canalización, habiendo sufrido alguna inundación.

Cuando se encontraban ejecutando las obras, pusimos estas anomalías en conocimiento del contratista y del concejal,

resultando muy poco costoso el haber rebajado algo el terreno, para que la inclinación hubiera quedado como estaba.

Desde entonces hemos remitido escritos al citado Ayuntamiento repitiendo los defectos y suplicando su reparación.

Con fecha 21 de diciembre de 2001 se nos pidió que aportáramos la autorización municipal de uso de garaje, aportándose en su momento, sin haber sido luego contestado hasta la fecha, a pesar de que el vado se paga todos los años”.

Recabada información del Ayuntamiento de Ávila con respecto al problema denunciado, manifestaba al respecto lo siguiente:

“En cuanto a la excesiva inclinación de la rampa, al existir dos garajes en el lugar que se encuentra en la misma rasante, es decir, que el umbral de los dos está a la misma cota, considerando que la calle tienen pendiente superior al 14%, es imposible compatibilizar las dos entradas, siendo la más problemática la primera, es decir, la del reclamante. La rasante de la calle estimamos que es la adecuada y el acceso al garaje mencionado ha quedado de la forma más correcta posible.

En consecuencia pensamos que es imposible facilitar más la entrada sin dañar el resto del viario y sin perjudicar la circulación peatonal, por lo que cualquier modificación de la situación actual

llevaría incluida la prohibición del uso de la acera recomendando la circulación por la acera opuesta”.

En resumen, las obras de pavimentación habían alterado una situación preexistente y tolerada; de manera que un administrado que gozaba de un derecho como el acceso al garaje de su propiedad desde la vía pública, ve alterada la situación por efecto de la ejecución de unas obras que le corresponden competencialmente a ese Ayuntamiento.

En la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 6-5-2002, en un caso de privación de acceso a unas plazas de garaje como consecuencia de la ejecución de obras de pavimentación, el Tribunal declara que “nos encontramos, ante una responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos ... perjuicios concretos sufridos por los particulares como consecuencia de la ejecución de una obra municipal, para la que no se solicita una indemnización sino una reparación in natura, la realización de ciertas obras a fin de que les sean repuestos los accesos”. Continúa indicando el tribunal que “el análisis de las pretensiones que se ejercitan han de ser abordadas desde dicho prisma de la responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que está dentro de la pretensión contenida en el suplico de la demanda. Tal postura es acorde con la jurisprudencia del Tribunal Supremo -cita la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 14-02-1990- reconociendo el derecho de los apelantes a la reparación in natura, pues “la pretensión del actor va encaminada a

obtener la ejecución de unas obras que posibiliten el acceso de vehículos a sus garajes, que también se enmarca dentro de la petición indemnizatoria”.

En todo caso, como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo para que prospere tal petición, se exige como requisito un daño resarcible en el sentido que no exista obligación legal de ser soportado por el administrado; y una imputación del mismo a la Administración por haberse ocasionado en el ámbito de su organización y como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de sus servicios, en una relación de causa a efecto directa, inmediata y exclusiva, sin incidencia de fuerza mayor, hecho de un tercero o conducta propia del perjudicado.

De este modo los tribunales han declarado en ocasiones la responsabilidad patrimonial derivada de la ejecución por los ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas.

La citada sentencia del TSJ de Castilla y León de 6-5-02 declaró que “en cuanto a la reparación posible lo más lógico sería procurar a la finca un acceso viable, con la menor merma posible de los derechos de los demás vecinos de la calle y con la mayor garantía posible de la seguridad del tráfico y de los viandantes que por la zona transiten”.

El interesado afirmaba que si el firme del camino se hubiera rebajado previamente, el nivel de la calle no se habría elevado y la pendiente sería menor, por lo que, según su criterio, debería rebajarse el nivel.

Por otro lado, aunque el informe municipal indicaba que el problema de la canalización de las aguas pluviales se había subsanado, manifestaba el afectado que se había corregido sólo en parte, pues con ocasión de algunas lluvias, el agua se había introducido en el garaje.

En virtud de lo expuesto se consideró oportuno dirigir al Ayuntamiento de Ávila la siguiente resolución:

“Que se proceda a la ejecución de las obras necesarias en la calle con el fin de corregir la actual pendiente y posibilitar el acceso al garaje del interesado sin detrimento, revisando asimismo el sistema de drenaje de aguas pluviales, por si hubiera algún defecto en su funcionamiento.”

El Ayuntamiento de Ávila rechazó la anterior resolución manifestando su postura en los siguientes términos:

“El técnico que suscribe, a la vista del asunto de referencia, tiene a bien remitirse a lo expuesto en el informe emitido en su momento al inicio del expediente, del cual tiene esa Institución constancia, en el que, entre otras razones, se exponía la imposibilidad de facilitar la entrada al garaje sin dañar el resto del viario.

Por tanto a la vista de lo expuesto en el informe del técnico municipal, se tiene a bien comunicar la no procedencia sobre la aceptación de la resolución emitida”.

Con esta respuesta se dio por finalizado el expediente, ya que no se introducía ningún razonamiento distinto de los ya expresados, comunicando este resultado al reclamante y procediendo a su inclusión en el presente informe anual.

1.1.9. Mantenimiento de las vías públicas en condiciones de seguridad

La reclamación **Q/677/04** aludía al retraso con que normalmente se iniciaban las labores de retirada de nieve en una carretera perteneciente a la Diputación Provincial de Burgos, por lo general no se emprendían hasta transcurrido un plazo aproximado de siete días, según el interesado.

En el informe que remitió a esta Procuraduría el organismo provincial se indicaba que el servicio de retirada de nieve se realizaba por personal del Ayuntamiento y, concretamente, *“con ocasión de la nevada que da origen a la queja efectuada, el operario municipal encargado del citado equipo manifestó que la intensidad de la nevada no fue tal que el pueblo estuviera aislado en ningún momento y, en tal sentido añade, como prueba, que ningún vecino residente en el pueblo en tales fechas llamó al ayuntamiento solicitando tal limpieza, insistiendo en el hecho de que el único aviso recibido resulta ser de una persona que sólo reside de forma esporádica y no habitual”*.

A la vista de dicha respuesta se consideró necesario tener en cuenta que, aunque la localidad no se encontrara aislada por la nieve, no por ello

decaía la obligación de la administración de mantener las vías en condiciones de transitabilidad segura, tanto para peatones como vehículos.

Con carácter general la Administración se encuentra obligada a la adecuada conservación de las carreteras de su titularidad, a tenor de lo establecido en el art. 28 de la Ley de Carreteras, Ley 2/1990, de 16 de marzo, de la Comunidad de Castilla y León, existiendo por otro lado la obligación de que en la calzada no existan obstáculos, encontrándose recogido en el art. 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el principio de que se mantenga, en todo caso, expedita la calzada, así como el deber de la Administración de señalar convenientemente la existencia de posibles obstáculos en la carretera que impidan o dificulten la circulación de los vehículos que por ella discurran.

Ante la aparición de nieve no puede exigirse una intervención administrativa inmediata, ya que éste es un fenómeno meteorológico común en periodo invernal atribuible a fuerza mayor, por lo que en principio no cabe responsabilizar en todo caso a la administración de los posibles daños ocasionados por esta causa.

Sin embargo, con carácter general, a tenor de los deberes que son exigibles a la administración, debe ésta señalar los obstáculos que surjan e incluso eliminar la nieve o el hielo, ya sea de forma mecánica o arrojando productos que detengan o eviten sus efectos.

Como estándar de las obligaciones exigibles a la administración, no puede entenderse que la misma pueda dar una respuesta inmediata evitando los efectos meteorológicos que sólo son debidos a causas naturales.

No obstante, mediante los servicios de limpieza viaria, debe proceder a evitar los efectos propios de la permanencia de la nieve en las vías, como puede ser la formación de hielo, sin que la intervención de tales servicios pueda esperar a la llamada telefónica de los vecinos, distinguiendo además entre los que residen permanentemente en el núcleo y los que no.

Entendió esta Procuraduría que tal nivel de eficacia de los servicios públicos no es el que pudiera calificarse de racionalmente exigible a la administración, que debía utilizar sus propios medios de vigilancia, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan también dirigirse a su organización.

Como ejemplo se citaba un caso examinado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, resuelto por sentencia de fecha 27-5-2002, en el cual se decidió sobre la responsabilidad por la caída de una persona por la formación de placas de hielo derivadas de restos de nieve no retirada de las calles, una vez transcurridos cinco días desde que se había producido la nevada.

Entendió el tribunal que “con estas circunstancias no se puede admitir la alegación de fuerza mayor pues estamos hablando de la presencia de restos de nieve helados en una zona de tránsito de peatones que no se ha limpiado después de pasados cinco días de la nevada, con lo cual queda

excluida toda imprevisibilidad o inevitabilidad del accidente. Tenemos así definidos los presupuestos necesarios para que pueda prosperar la acción ejercitada –en demanda de responsabilidad patrimonial- pues tenemos el defectuoso ejercicio por la Administración de sus competencias que es causa de las lesiones sufridas por la recurrente, que tiene derecho a que se le indemnicen los daños y perjuicios derivados de las lesiones”.

Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente se formuló a la Diputación Provincial de Burgos la siguiente resolución:

“Que se cursen las órdenes oportunas a los encargados del servicio de retirada de nieve en la zona mencionada a fin de que, en futuras ocasiones, intervengan de la forma más ágil posible, evitando los eventuales efectos perjudiciales que se producen después de una nevada.”

El organismo provincial aceptó la resolución.

1.2. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales

Como en años anteriores esta Procuraduría ha continuado recibiendo quejas relativas al funcionamiento interno de las corporaciones locales, los concejales integrantes de grupos de la oposición municipal siguen planteando cuestiones sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno, otras se refieren al derecho de acceso a la información y a la falta de puesta a disposición de los grupos de locales para reunirse y recibir visitas de los ciudadanos.

1.2.1. Celebración de sesiones ordinarias del pleno

La falta de celebración de sesiones ordinarias del pleno sigue siendo motivo de reclamación ante esta Procuraduría. En el expediente **Q/1509/03** se planteaba esta cuestión respecto del Ayuntamiento de Paredes de Nava (Palencia), en el cual no se había celebrado el pleno correspondiente al mes de julio de 2003.

La respuesta del Ayuntamiento permitió comprobar la realidad del hecho denunciado aunque, según las explicaciones ofrecidas, se había celebrado una sesión extraordinaria, por lo que no había tiempo para convocar el pleno ordinario, sin que existieran además asuntos de interés para incluir en la convocatoria ordinaria.

Estos argumentos dieron lugar a la formulación de una resolución al Ayuntamiento para recordar que los órganos colegiados de las entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias preestablecidas, en este caso, se había acordado que las sesiones ordinarias se celebrarían el tercer jueves de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada mes.

Puesto que la ley establece esa obligatoriedad de convocar las sesiones ordinarias del pleno en las fechas fijadas previamente –en este caso, el tercer jueves de los meses indicados-, la no convocatoria para la fecha preestablecida constituye un incumplimiento de la función atribuida al Alcalde en el art. 21.1.c) de la Ley 7/1985 en relación con el art. 46.2.a)

que incide en la vulneración del derecho fundamental de los miembros de la corporación a participar en los asuntos públicos.

Se trata, por tanto, de una competencia estrictamente reglada del presidente de la corporación que la ley dispone de forma clara, que no admite valoraciones del propio alcalde o del pleno respecto a la procedencia o improcedencia de su celebración.

La jurisprudencia ha mantenido esta postura declarando que las sesiones ordinarias han de celebrarse con la periodicidad establecida, no bastando para su no convocatoria la falta de asuntos a tratar (STS 5 de junio de 1989), por tanto las sesiones ordinarias han de celebrarse en la fecha prefijada, aunque el orden del día sólo contenga la aprobación del acta anterior y ruegos y preguntas, pues las instituciones representativas han sido creadas para funcionar.

De conformidad con el art. 42 del ROF, el alcalde dará cuenta sucinta en cada sesión ordinaria del pleno de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria para que los concejales conozcan el desarrollo de la Administración municipal a los efectos de control y fiscalización de la gestión de los órganos de gobierno a que se refiere el art. 22 de la Ley 7/1985, es decir, la posibilidad de presentar mociones y, de acuerdo con el art. 91.4 del ROF, someter a la consideración del pleno, por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas.

Por estos motivos se formuló resolución para que se convocaran las sesiones ordinarias del pleno de ese ayuntamiento con la periodicidad establecida.

El mismo problema relativo a la falta de celebración de sesiones ordinarias se planteó por el interesado de la queja **Q/371/04**, que en este caso se refería a la asamblea vecinal de un municipio de la provincia de Ávila que funcionaba en régimen de concejo abierto.

Ante la inexistencia de uso o costumbre aplicable, el propio acuerdo constitutivo de la asamblea vecinal aludía a la regulación establecida en el art. 46 de la Ley 7/1985. Se formuló resolución para recordar el mismo régimen establecido con carácter general para el pleno de los ayuntamientos.

1.2.2. Funcionamiento irregular de una junta vecinal

El expediente **Q/592/03** se iniciaba después de recibir una queja sobre el funcionamiento de una entidad menor de la provincia de León, en la cual, según el escrito de queja, la junta vecinal no celebraba sesiones ordinarias y las extraordinarias no se notificaban a todos los vocales, no se extendía acta de las sesiones, ni existía libro de actas.

La queja se admitió a trámite y se solicitó información a la Junta vecinal, a través de la cual se pudo conocer lo siguiente:

“Todos los concejos y actuaciones celebradas por la anterior Junta Vecinal y por la actual han sido correctas y se han respetado las

costumbres de nuestro pueblo ... las citaciones se realizan mediante papeleta que se pasa de casa en casa y a veces sólo de palabra ... con respecto a las actas de los concejos no se ha realizado ninguna”.

Dicha respuesta motivó que se enviara una resolución a la Junta vecinal recordando los preceptos aplicables a este caso.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, dispone que la junta vecinal celebrará sesiones ordinarias, al menos cada seis meses y extraordinarias cuando lo decida el presidente o lo solicite la mayoría de sus miembros (art. 63).

El art. 47 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, entre las disposiciones comunes a todas las entidades locales, establece que los días de las sesiones ordinarias serán fijados previamente por la corporación.

Según el art. 143 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), el régimen de sesiones de las juntas vecinales se amolda a lo dispuesto en los arts. 112 a 118 ROF para la comisión de gobierno, hoy denominada junta de gobierno local, en virtud del art. primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Siguiendo el mandato contenido en el art. 112 ROF, corresponde al alcalde fijar el día y la hora en que deba celebrarse sesión ordinaria dentro de esa periodicidad mínima establecida legalmente.

También se recordaba que según el art. 61 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, el alcalde pedáneo ostenta las atribuciones que la legislación establece como propias del alcalde, eso sí, limitadas al ámbito de la entidad local, dentro de las cuales incluye el art. 21 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la de convocar las sesiones de los órganos municipales.

Como se ha expuesto, el régimen de sesiones de las juntas vecinales se amolda a lo dispuesto para la junta de gobierno local, normas que a su vez se ajustan a lo establecido para el funcionamiento del pleno en los arts. 80 y ss (con algunas modificaciones).

Las notificaciones de las convocatorias de las sesiones a los vocales no pueden hacerse *“de palabra”* *“ni pasando una papeleta de casa en casa”*, sino que deben practicarse por los medios legales que permitan tener constancia de su recepción por los vocales o, al menos, de que se ha producido el intento de notificación en debida forma.

Según el art. 80 del ROF corresponde al alcalde o presidente convocar todas las sesiones. La convocatoria, orden del día y borradores de actas deben ser notificados a los vocales de la junta vecinal, en su domicilio.

Según el art. 81 ROF la convocatoria para una sesión dará lugar a la apertura del correspondiente expediente, en el que deben constar las copias de las notificaciones cursadas a los miembros de la corporación.

Además, el apartado 2 del mismo art. 81 ROF, establece que siendo preceptiva la notificación a los miembros de las corporaciones locales de los correspondientes órdenes del día, en la secretaría general deberá quedar debidamente acreditado el cumplimiento de este requisito.

El art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone, para el caso de que se ignore el lugar de la notificación o el medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, que se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el Boletín Oficial de la Provincia.

La falta de acreditación de la recepción de la notificación por alguno de los miembros de la junta vecinal podría dar lugar, en caso de impugnación en la vía contencioso-administrativa, a que se anulara la convocatoria por no haber sido efectuada la notificación, anulación que conllevaría la de la sesión y su celebración en otra fecha.

Finalmente, en cuanto a la ausencia de actas de las sesiones, debe tenerse en cuenta que el acta supone la consignación por escrito de unos acuerdos producidos verbalmente, correspondiendo esta función de

constancia al secretario, que en ejercicio de su función de fe pública se responsabiliza de su contenido, suscribiendo el documento, el acta, de acuerdo con los arts. 50 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril y 109 del ROF.

El lugar de celebración de las sesiones será la sede de la respectiva corporación, aunque en los casos de fuerza mayor, puede celebrarse en edificio habilitado al efecto, de conformidad con el art. 49 TRRL, pero la circunstancia de que la casa de concejos no se haya podido utilizar por obras de reforma, no impide ni la celebración de sesiones ni su reflejo en el acta correspondiente.

El citado art. 50 del TRRL establece: “De cada sesión se extenderá acta por el secretario de la corporación o, en su caso, del órgano correspondiente, haciendo constar, como mínimo, la fecha y hora de comienzo y fin; los nombres del presidente y demás asistentes; los asuntos tratados; el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados. En las sesiones plenarias deberán recogerse sucintamente las opiniones emitidas”.

El art. 52.2 del Texto Refundido de Régimen Local, es contundente al señalar que no serán válidos los acuerdos no reflejados en el correspondiente libro de actas que reúna los requisitos formales exigidos para estos libros (diligencia de apertura, número de folios, rúbrica y sello, etc.).

El propio art. 53 se encarga de señalar que las juntas vecinales de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal ajustarán, también, su funcionamiento a lo dispuesto en los artículos anteriores.

Ahora bien, constituyendo la transcripción al libro de actas un requisito esencial, pero de carácter formal, será posible admitir la existencia de acuerdos no documentados en el libro, pero suficientemente probados, con apoyo en la doctrina jurisprudencial contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1979, y las que en ella se citan, que “ha venido entendiendo la procedencia de admitir como existentes los acuerdos municipales no documentados en el libro de actas, cuando su contenido se demuestra suficientemente y con ello, si la falta de constancia que impida acreditar su existencia acarrea la invalidez del acto como consecuencia; la prueba cumplida de la adopción del acuerdo comporta la obligación de subsanar aquella ausencia como consecuencia de los deberes legales de constatación”.

Por tanto sería procedente que el secretario elevara un documentado informe a la Junta Vecinal de la situación real de la inexistencia de actas de las sesiones celebradas y, teniendo en cuenta que las omisiones y defectos son subsanables, debería procurar reconstruir el libro de actas reflejando los acuerdos que hayan sido adoptados.

La resolución que se formuló a la junta vecinal contenía los siguientes puntos:

“Que se compruebe que la fecha de celebración de las sesiones ordinarias de esa Junta Vecinal respeta la periodicidad mínima establecida legalmente, al menos cada seis meses.

Que, en lo sucesivo, se notifiquen las convocatorias de las sesiones que celebre la Junta Vecinal a todos los vocales que forman parte de la misma, en la forma establecida en las normas expuestas.

Que en el futuro se extienda acta de cada una de las sesiones que celebre la Junta Vecinal y, una vez aprobada, se transcriba al Libro de Actas, procurando, en la medida de lo posible, la transcripción de los acuerdos anteriores de los cuales no existe constancia en dicho Libro”.

La Junta Vecinal comunicó la aceptación de la anterior resolución, procediéndose al archivo del expediente.

1.2.3. Cumplimiento del plazo establecido entre la convocatoria y la celebración de las sesiones plenarias

La queja registrada con la referencia **Q/159/04** planteaba otro problema relacionado con la celebración de las sesiones ordinarias del pleno, cual es el respeto al plazo legal de dos días hábiles que debe mediar entre la convocatoria y la celebración.

En el expediente citado manifestaba el interesado que una de las sesiones del pleno del Ayuntamiento de Aspariegos había respetado, formalmente, el plazo mencionado, sin embargo las oficinas de secretaría

sólo habían estado abiertas el día de la notificación y el día de celebración de la sesión.

En el fondo la cuestión remitía a las dificultades de los concejales para conocer con antelación suficiente el objeto o la materia sobre la que han de pronunciarse en las sesiones plenarias, dado que los expedientes referentes a los puntos del orden del día de las sesiones plenarias no habían estado a disposición de los concejales en la secretaría con la antelación de dos días a la celebración de dicha sesión.

Los concejales han de disponer de dos días hábiles y completos para poder consultar los expedientes que han de ser resueltos en la sesión convocada.

Ciertamente los días en que la oficina de secretaría permanece cerrada son días hábiles, por lo que computan a efectos de la validez de la convocatoria, pero además del cumplimiento legal del plazo, que se había respetado en este caso, debía velarse por garantizar la posibilidad de consulta y estudio de los expedientes durante esos dos días.

Aunque el Ayuntamiento había precisado que ningún concejal había solicitado la apertura de la oficina, estimó esta Procuraduría que no debía esperarse a que aquellos lo pidieran, pues el derecho de los concejales a consultar la documentación relativa a asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones es un derecho de acceso directo que no admite interferencias en su desarrollo.

Se estimó adecuada la solución que proponía el propio ayuntamiento, la de convocar la sesión con una antelación superior a dos días hábiles para su celebración, aunque también se apuntaba la posibilidad de habilitar a un funcionario para la apertura de las dependencias municipales.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento ordenaba lo siguiente:

“Que se proceda a acordar la apertura de las oficinas municipales por el personal al servicio del Ayuntamiento para posibilitar la consulta de los expedientes por los concejales durante, al menos, dos días completos antes de la celebración de las sesiones plenarias, sin que sea preciso que medie petición escrita de los interesados”.

Dicha resolución fue aceptada.

1.2.4. Notificación de sesiones plenarias a representante de junta vecinal en asuntos que afecten a la entidad local menor

El reclamante de la queja **Q/421/04** lamentaba la no recepción por el presidente de una entidad local del municipio de Crémenes (León) de las convocatorias de las sesiones plenarias del Ayuntamiento, cuando en las mismas se debatía algún asunto que podía afectar a la entidad local menor citada.

El Ayuntamiento en el informe que remitió a solicitud de esta Procuraduría indicaba que se habían celebrado varias reuniones con las

juntas vecinales del municipio, haciendo mención expresa de las que habían tenido lugar con el fin de regular el abastecimiento de agua y su depuración y también en relación con el procedimiento de concentración parcelaria.

La información se refería, por tanto, a reuniones celebradas entre representantes del municipio y de las entidades locales dependientes de aquél, pero no a sesiones del pleno del Ayuntamiento a las que se hubiera citado a los presidentes de estas entidades por haberse abordado algún asunto referente a su ámbito de actuación, ni se había remitido notificación de ninguna convocatoria como se había solicitado. A esto se añadía que en el tiempo transcurrido desde la constitución de la Corporación municipal era difícil que no se hubiera abordado algún asunto que afectara al ámbito de estas entidades.

En consecuencia se recordó que el Alcalde pedáneo o el vocal de la Junta vecinal que él designe tenía derecho a asistir con voz pero sin voto, a las sesiones del Ayuntamiento, siempre que en las mismas se debatiera algún asunto que afectara a la entidad local menor, según lo dispuesto en el art. 62 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Para el ejercicio de este derecho debería ser citado a la reunión de la corporación como un miembro más de la misma y tendría acceso a la documentación necesaria, pudiendo formular ruego o pregunta en sesión ordinaria sobre asunto que afecte a su entidad local menor.

En la resolución que se envió al Ayuntamiento de Crémenes se indicaba lo siguiente:

“Que, en lo sucesivo, las convocatorias de las sesiones que celebre el pleno de ese Ayuntamiento y se refieran a asuntos que afecten a las Entidades menores dependientes de aquél, se notifiquen a los presidentes de las mismas, o vocales en quienes hayan delegado, en la forma establecida en la norma expuesta”.

No se obtuvo respuesta a dicha resolución a pesar de requerirse en dos ocasiones.

1.2.5. Entrega de actas de sesiones plenarias

Los expedientes **Q/1667/03**, **Q/1929/03** y **Q/345/04** fueron tratados de forma conjunta dado que en todos ellos se hacía alusión a la falta de entrega de las actas de las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Marugán a los concejales, quienes habían llegado a solicitarlas por escrito.

Según la información facilitada por ese Ayuntamiento, la negativa a entregar las actas se fundamentaba en que la falta de redacción de aquéllas se había debido a que el funcionario encargado se encontraba de baja por enfermedad. No obstante lo anterior, se indicaba *“dichos borradores se remitirán a todos los concejales, una vez finalice dicha situación y el Ayuntamiento pueda contar con una persona nombrada con carácter interino por la Junta de Castilla y León para ejercer las funciones de secretaría-intervención”.*

En esta Procuraduría se recibió un nuevo escrito de los reclamantes indicando que la situación de no entrega de actas subsistía a fecha 31-5-04.

En el informe municipal no se aclaraba el periodo que había comprendido la enfermedad del funcionario, sin embargo de la documentación recibida en esta Procuraduría con motivo de la tramitación de otros expedientes resultaba que el periodo de baja se había iniciado con posterioridad a la celebración de las sesiones cuyas actas habían sido solicitadas.

Se estimó por tanto necesario recordar la obligación de cumplir en todos los casos el mandato recogido en el art. 80 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, según el cual, a la convocatoria de las sesiones debe acompañarse el orden del día comprensivo de los asuntos a tratar y los borradores de actas de sesiones anteriores que deban ser aprobados en la sesión; la convocatoria, orden del día y borradores de actas deberán ser notificados a los concejales en su domicilio.

Una vulneración reiterada de la obligación de entrega de las actas a los concejales, o el retraso en el envío de las mismas, podría incidir sobre el núcleo esencial del derecho de participación de los concejales, que no pueden proceder al normal examen, análisis, comprobación y estudio de lo acordado en cada sesión, con clara perturbación a sus facultades de control

de la gestión municipal, así lo ha entendido en alguna ocasión el Tribunal Supremo (STS 17-12-01).

Por otro lado, el primer punto del orden del día de cada sesión debe constituirlo la aprobación del acta anterior, disponiendo precisamente el art. 91 del ROF que “las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria. Si no hubiera observaciones se considerará aprobada. Si las hubiera se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan”.

Aunque el término “borrador” de las actas se recoge, tal vez por inercia de la legislación anterior, en algún precepto del RD 2568/1986 -art. 80, por ejemplo-, lo cierto es que lo que se redacta en cada sesión es el acta de la misma.

Según disponen los arts. 50 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril y 109.1 del ROF, es función del Secretario levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados y también “someter a aprobación al comienzo de cada sesión el (acta) de la precedente”, de conformidad con el art. 2 c) del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (RJFHN).

Si con el término borrador se hace referencia al acta, ningún inconveniente existía para su entrega a los concejales y su aprobación por el órgano colegiado en la próxima sesión, sin perjuicio de modificaciones

de detalle que pudieran hacerse sin alterar el fondo de los acuerdos, de conformidad con lo establecido en el art. 91.1 del ROF y en los términos que indica para las rectificaciones.

Si solo existían meras notas tomadas por el Secretario para la posterior redacción del acta, habrá de redactarlas el sustituto con los antecedentes de la sesión (expedientes sometidos a conocimiento y resolución), los datos que consten en las notas y los que pudieran facilitarle los componentes de los correspondientes órganos que asistieron a la misma.

En virtud de lo expuesto se formuló al Ayuntamiento de Marugán la siguiente resolución:

“Que se faciliten los antecedentes necesarios al Secretario para la redacción de actas de las sesiones del pleno que no lo hayan sido hasta el momento y se proceda a su aprobación en la próxima sesión a celebrar por este órgano.

Que se proceda a entregar a los peticionarios las copias de las actas solicitadas, si no se hubiera hecho hasta el momento.

Que en el futuro se extreme el cumplimiento de la obligación de entrega de las actas a los concejales en los términos establecidos en la legislación de régimen local expuesta”.

La respuesta del Ayuntamiento a dicha resolución indicaba lo siguiente:

“Que los borradores de las actas de las sesiones que no habían sido entregadas en su día, por el motivo ya comentado de la baja por enfermedad de la anterior secretaria, fueron entregados y aprobados por el pleno en sesión ordinaria el 25 de marzo de 2004 en el punto uno del orden del día, incluido el referente a esta queja de fecha 16-12-2003. Por lo tanto, todos los miembros de la Corporación, cuentan con copias de todas las sesiones celebradas hasta hoy, a excepción de la última que será entregada en la próxima sesión plenaria que se celebre en este Ayuntamiento.

Por otro lado indicar, que este Ayuntamiento extrema el cumplimiento de lo dispuesto por la ley en todos los ámbitos”.

1.2.6 Derecho a la información y documentación

Las resoluciones emitidas en los casos en que se denunciaba la vulneración de derechos de los miembros de las corporaciones locales a obtener información no han sido iguales, como tampoco lo fueron los casos expuestos.

El expediente **Q/111/04** denunciaba la negativa a facilitar un vocal de una junta vecinal el examen de documentación contable –libros de cuentas y extractos de cuentas bancarias- y dos expedientes de contratación de obras públicas.

Aunque la respuesta no negaba el derecho del miembro de la junta vecinal, indicaba que “tradicionalmente en las entidades de ámbito

territorial inferior al municipal este tipo de consultas suele hacerse verbalmente”, por lo que se consideró necesario realizar algunas consideraciones.

La exigencia de 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 del art. 14 del ROF.

Tal formalidad supone un beneficio del peticionario, que así podrá acreditar el ejercicio de su derecho, bien sea para que opere el silencio positivo, o bien para recurrir la denegación.

De lo dispuesto en los arts. 14 y 15 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales se desprende que la petición de acceso a la información se entiende concedida, por silencio administrativo positivo, en el caso de que el presidente no dicte resolución o acuerdo denegatorio en un plazo de cinco días a contar desde la fecha de la solicitud.

Esta exigencia se introduce también por la Ley 11/1999, de 21 de abril en la Ley 7/1985 añadiendo un segundo párrafo al art. 77, según el cual “la solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiese presentado”.

Por tanto es conveniente que siempre se resuelva dentro de este plazo de cinco días que establece la legislación y, desde luego, siempre que

se deniegue la petición, deberá dictarse resolución que exprese los motivos en que se funda, lo cual, no se ha observado en este caso.

También debe tenerse en cuenta que este régimen general tiene excepciones, pues no se precisa petición escrita del vocal, ni es necesario que acredite estar autorizado por el presidente para la consulta en los supuestos contemplados en el art. 15 del ROF:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Por estos motivos se consideró oportuno resolver que en todos los casos se procediera a dictar resolución expresa en el plazo de cinco días a contar desde la fecha de las solicitudes, concediendo o denegando de forma motivada las peticiones de acceso a las informaciones realizadas por los miembros de la entidad.

La Junta vecinal aceptó la resolución.

La posible vulneración del derecho a la información también se ha planteado durante el pasado ejercicio, como en años anteriores, por concejales con relación a la documentación obrante en archivos municipales.

Así ocurrió por ejemplo en el expediente **Q/446/03**, en el cual el examen de determinada documentación contable les había sido denegada a unos concejales por haberse dado información general sobre los presupuestos y formar parte los peticionarios de la comisión de cuentas.

Una vez que se remitió el informe del Ayuntamiento de Destriana (León) a solicitud de esta Procuraduría se examinaron las resoluciones notificadas a los concejales peticionarios, las cuales, según indicaba el Ayuntamiento, no habían sido objeto de recurso por éstos.

Sin perjuicio de que los interesados no ejercitaran su derecho de acudir a la jurisdicción, lo cierto es que presentaron una reclamación ante esta Procuraduría del Común, razón por la cual se estimó oportuno realizar una serie de consideraciones al respecto:

Con carácter general, el derecho de los miembros de las corporaciones locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos que, con carácter básico, reconoce el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho

fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del art. 23.1 de la Constitución.

El art. 77 de la LBRL reconoce el derecho de los concejales a obtener del Alcalde o Presidente de la Comisión de Gobierno (en la actualidad denominada Junta de gobierno local, en virtud del art. primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local), cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, ratificándose esta misma posibilidad en los arts. 14, 15 y 16 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

El derecho reconocido a los miembros de la corporación, como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 junio 1996, es un derecho de acceso directo a los antecedentes, datos e informes que obren en los servicios de la corporación, para poder obtener de ellos los elementos que se estimen oportunos, a efectos de poder ejercer un real y efectivo control de las actuaciones municipales, lo cual constituye núcleo esencial de la función que los electores les han encomendado.

El derecho a la información de un concejal una vez que ha accedido al cargo se manifiesta en una amplia gama de aspectos, entre los que destaca el derecho a la fiscalización de las actuaciones municipales y el análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, tanto para

ejercer su labor de control como para documentarse con vistas a decisiones a adoptar en el futuro.

Esta jurisprudencia se resume en los siguientes aspectos:

1. 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 ha de serles facilitada, necesariamente, en bloque -lo que sí podría producir, en su caso, un efecto paralizante- sino que puede serles ofrecida paulatina y progresivamente (STS de 8-11-1988), pero, en cualquier caso no puede dejar de facilitarse.

2. El derecho a la información ampara a las peticiones que, aunque genéricas, están debidamente concretadas y de su mero contenido no se advierte que puedan constituir un uso abusivo del derecho, como se aduce y como sería necesario, conforme a reiterada jurisprudencia, para poder negar el derecho a la información que los concejales para el ejercicio de su función tienen reconocido por la Ley.

3. 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 -y sin que las facultades de los representantes de los ciudadanos supongan una confusión con las competencias del

Tribunal de Cuentas, cuya actividad puede ser precisamente promovida por aquellos-.

También se consideró oportuno señalar, puesto que el objeto de la consulta se refería a la documentación contable, 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).

Los motivos manifestados por el Ayuntamiento de Destriana no constituían, según el criterio de esta Procuraduría ningún impedimento para que se facilitara a los concejales peticionantes el acceso a la documentación que habían solicitado.

La resolución formulada al Ayuntamiento ordenaba garantizar a todos los miembros que integran esa Corporación el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información y documentación de acuerdo con los criterios expuestos, a lo cual respondió éste indicando que *“el Ayuntamiento garantiza a todos los miembros que integran la Corporación el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información y documentación”*.

1.2.7. Uso de locales por los grupos municipales

Sobre la negativa a facilitar a los grupos políticos de la oposición el uso de un despacho o local para celebrar reuniones y recibir visitas, deben realizarse algunas precisiones.

El art. 27 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 noviembre, exige que los diversos grupos políticos dispongan de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de los ciudadanos, así como de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, siempre en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local.

Cierto que este derecho de todos los grupos políticos que integran la corporación a disponer de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas, viene limitado o condicionado, como dice el precepto “en la medida de 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.

En definitiva no se trata de un derecho absoluto, sino que viene condicionado por el espacio físico del que disponga el ayuntamiento para ubicar sus dependencias y servicios, sólo exigible cuando en la sede exista espacio disponible para estos despachos.

El artículo siguiente, 28 del RD 2568/1986, dispone, en su apartado primero, que “los grupos políticos podrán hacer uso de 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”.

Para este acceso y uso de los locales de la corporación, el número siguiente del mismo precepto señala que corresponderá al presidente o el miembro corporativo responsable del régimen interior, establecer “el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional y de acuerdo con los niveles de representación política de cada uno de ellos”; es decir, que 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 la corporación de un despacho, el art. 28 ROF reconoce el derecho de los mismos al uso de los locales de la corporación, supeditándolo, por las necesidades de organización del trabajo del propio ayuntamiento, al régimen de uso que establezcan el alcalde o concejal encargado.

En los casos en los que se planteó ante esta Procuraduría la negativa a facilitar el uso de un local a un grupo político municipal en las dependencias municipales, las quejas se admitieron a trámite para solicitar información sobre las posibilidades funcionales de cada entidad, sin perjuicio de informar a los reclamantes desde el momento de la admisión de sus reclamaciones sobre las limitaciones que afectan al ejercicio de este

derecho, así ocurrió en los expedientes **Q/1824/03**, **Q/98/04** y **Q/522/04**, que finalizaron con diferentes resultados.

El expediente **Q/1824/03** iniciado en el ejercicio anterior mediante un escrito en el que se exponían las dificultades de los concejales de un grupo de la oposición para recibir visitas del público, finalizó en el pasado año con la formulación al Ayuntamiento de Béjar (Salamanca) de una resolución en la que se indicaba la conveniencia de establecer un régimen de uso de los locales, como establece el art. 28 ROF, aunque dicha resolución no fue aceptada.

El expediente **Q/98/04** se consideró solucionado al manifestar el Ayuntamiento de Nieva (Segovia), después de hacer referencia a la escasa disponibilidad de medios, su voluntad de acondicionar un local para uso del grupo reclamante de la oposición.

La reclamación **Q/522/04** hubo de ser archivada después de someter la propuesta realizada por el grupo reclamante al criterio de la corporación, que la desestimó por considerar incompatibles las actividades con las que pretendían compartir el despacho, sin que las razones apuntadas pudieran considerarse como una actuación irregular; no obstante el Ayuntamiento de Renedo de Esgueva manifestó también que el grupo reclamante disponía de un local municipal en el centro cívico para compartirlo en diferentes días de la semana con el grupo municipal mayoritario.

1.2.8. Participación en los medios de comunicación

Los expedientes **Q/1827/03** y **Q/1828/03** hacían alusión a la voluntad de los integrantes de un grupo político municipal de informar sobre sus actividades en los medios de comunicación social de los que era titular el Ayuntamiento de Béjar (Salamanca), creando a este fin un espacio con carácter permanente en el periódico local y en la programación de la emisora de radio.

Esta Procuraduría solicitó al Ayuntamiento su parecer sobre dicha propuesta, obteniendo la respuesta siguiente:

“No existe ni ha existido nunca ningún espacio reservado para los distintos grupos políticos municipales en los medios de comunicación municipales. Los distintos grupos políticos municipales informan de todas sus actividades a través de ruedas de prensa, ante todos los medios de comunicación existentes en Béjar, incluidos los municipales”.

Con carácter general, la negativa o limitación injustificada para el acceso a los medios de comunicación municipales para la difusión de las actuaciones y proyectos de un grupo político podría incidir en el derecho a la libertad de expresión consagrado en el art. 20 de la Constitución, lo cual no había ocurrido en este caso concreto, puesto que el acceso a aquellos medios no se había denegado.

El párrafo 3º del artículo citado precisa que la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos.

El Tribunal Constitucional en la delimitación de este derecho ha declarado, en su Sentencia núm. 6/1981, de 16 marzo, que “la libertad de los medios de comunicación, sin la cual no sería posible el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales que el art. 20 de la Constitución enuncia, entraña seguramente la necesidad de que los poderes públicos, además de no estorbarla, adopten las medidas que estimen necesarias para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales pudieran oponerle. La cláusula del Estado social (art. 1.1) y, en conexión con ella, el mandato genérico contenido en el art. 9.2 imponen sin duda actuaciones positivas de este género”.

Es decir, tanto la libre comunicación de información como la libertad de expresión tienen una dimensión especial en nuestro ordenamiento en razón de su doble carácter de libertad individual y de garantía de la posibilidad de existencia de la opinión pública, indisolublemente unida al pluralismo político propio del Estado democrático.

Las libertades del art. 20 CE no sólo son derechos fundamentales de cada ciudadano, sino también condición de existencia de la opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo político, que es un valor

fundamental y requisito de funcionamiento del Estado democrático, por ello los gobiernos municipales deben contribuir al ejercicio de las funciones encomendadas a los grupos políticos en la oposición municipal, facilitándoles su acceso a los medios de comunicación de su titularidad.

La Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y control de emisoras municipales, que tiene el carácter de básica, prevé en su art. 2 que la actividad de las emisoras que regula se inspire, entre otros, en el respeto al pluralismo político.

También el Decreto 12/1998, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen jurídico de las Emisoras de Radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la comunidad de Castilla y León, entre los principios que debe inspirar la actividad de las emisoras municipales, recoge en el art. 31 el respeto al pluralismo político –apartado c)- y el acceso, con base en criterios objetivos de los grupos políticos más significativos en el ámbito local, con la salvaguarda del derecho de acceso para los grupos minoritarios –apartado g)-.

Estas razones condujeron a la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Béjar, sin que ello supusiera un reparo a la actuación de los órganos municipales, sino más bien con la finalidad de lograr una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos:

“Que se valore la posibilidad de crear un espacio regular en los medios de comunicación social de titularidad municipal, emisora de radio y periódico local, que facilite la participación y la

posibilidad de exponer las líneas de actuación, proposiciones y opiniones a aquellos grupos municipales minoritarios dentro de la Corporación”.

El Ayuntamiento de Béjar manifestó quedar enterado de la resolución, aunque como esta respuesta no exteriorizaba la postura adoptada sobre la misma, se solicitó de nuevo, sin que a fecha de cierre de este informe anual se hubiera recibido comunicación al respecto.

1.3. Información y participación ciudadana

1.3.1. Cuestiones procedimentales

Como en años anteriores se han recibido quejas sobre la falta de respuesta municipal a los escritos dirigidos por los ciudadanos a las Administraciones locales, escritos que se referían a peticiones de información, formulación de propuestas sobre actuaciones municipales, o reclamaciones sobre lo que consideraban sus firmantes como deficiencias en la prestación de servicios públicos.

En muchas de estas quejas al menos se ha conseguido acabar con el uso incorrecto de la técnica del silencio administrativo por los Ayuntamientos, por ejemplo en las reclamaciones: **Q/1542/03** y **Q/390/04**.

1.3.2. Quejas presentadas por asociaciones vecinales

Los ayuntamientos deben fomentar que las asociaciones que defienden intereses legítimos de los vecinos puedan desempeñar su

función, facilitándoles la información necesaria y suficiente, pudiendo así ser más efectivas y atraer el interés de la ciudadanía.

La nueva redacción del art. 70 bis.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local, al potenciar la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local se está refiriendo a todo tipo de participación, incluso aquella que pueda llevarse a través de las asociaciones vecinales.

1.3.2.1. Inscripción en el registro de asociaciones vecinales

Una asociación vecinal del municipio de Briviesca se dirigió a esta Procuraduría para manifestar su desacuerdo con la resolución municipal que denegaba dos de las pretensiones que había formulado ante aquél dando lugar al inicio del expediente **Q/507/03**. Tales peticiones consistían en la inscripción de la asociación en el registro municipal de asociaciones y en el envío a su domicilio social de las convocatorias, resoluciones y acuerdos de los órganos colegiados relacionados con su objeto social.

Los criterios expresados en la resolución denegatoria se reiteraban en el informe enviado por el Ayuntamiento a solicitud de esta Procuraduría; según el cual:

“La citada asociación goza del derecho de información, al igual que cualquier otro administrado y nunca se le ha negado el acceso a la misma.

Como ya se manifestó en el referido escrito, no existe creado ningún Registro municipal de asociaciones en el Ayuntamiento de Briviesca, circunstancia ésta que será objeto de futuro estudio aprobando, si fuese el caso, el oportuno reglamento regulador, si bien este hecho, reiteramos no ha impedido ni impide, el legal acceso desde esa asociación, a la información municipal”.

Sin perjuicio de los derechos que a todas las asociaciones reconocen la LO 1/2002, de 22 de marzo, y las disposiciones generales que les afecten según su objeto, las de carácter vecinal precisan para su reconocimiento y consideración por los ayuntamientos la previa inscripción en el registro municipal, con los condicionantes y requisitos a que se refiere el art. 236 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

Este precepto condiciona el ejercicio de los derechos de las asociaciones vecinales, en orden a la realización de los intereses de los vecinos en los supuestos previstos en los arts. 232 a 235 del mismo Reglamento, a que aquéllas se hallen inscritas en el registro municipal.

El art. 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, dispone que las corporaciones locales favorecen el desarrollo de las

asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la corporación en los términos del número 2 del art. 69.

En desarrollo de este precepto legal básico, el art. 234 del ROF determina que, sin perjuicio del derecho de información municipal reconocido en general a los vecinos –conforme al art. 18.1 c), 69.1 y 70.3 LBRL- en especial, por lo que se refiere a las asociaciones vecinales tienen, así mismo, el derecho de recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad; en los mismos supuestos recibirán las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales. Así lo determina el art. 234 ROF que hay que relacionar especialmente con los supuestos previstos en los arts. 227.2 y 228.1 del mismo Reglamento. Aunque, como es lógico, el derecho de información se halla condicionado a que el asunto o asuntos de que se trate se hallen relacionados con el objeto social de la entidad, que ha de venir definido en los estatutos sociales, que a su vez han de constar en el registro municipal de asociaciones vecinales (art. 236.4 a ROF).

El art. 236 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real

Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, prevé la existencia de un registro municipal de asociaciones vecinales. Dicho registro es independiente del registro general de asociaciones y del autonómico, que suponen un reconocimiento legal de la asociación, mientras que el registro municipal supone poder ejercitar las posibilidades de participación y obtención de beneficios expresados en los arts. 232 a 235 del mismo texto legal.

El art. 236.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, RD 2568/1986, de 28 de noviembre, establece que “podrán obtener la inscripción en el registro municipal de asociaciones vecinales todas aquellas cuyo objeto sea la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos del municipio y, en particular, las asociaciones de vecinos de un barrio o distrito, las de padres de alumnos, las entidades culturales, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales y cualesquiera otras similares”.

El número 4 del mismo precepto dispone que el registro se llevará en la secretaría general de la corporación y sus datos serán públicos.

La inscripción en el registro municipal de las asociaciones es voluntaria, las inscripciones “*se realizarán a solicitud de las asociaciones interesadas*”, por lo que esta voluntariedad en su inscripción es también la que facilita la obtención de subvenciones económicas, uso de medios públicos municipales, locales, medios de comunicación, etc., establecidos en el mismo ROF.

En principio no existe una formalidad legal para la creación del registro, que se llevará en la secretaría general de la corporación, y dado que no es una competencia del pleno de las enumeradas en el art. 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, podrá realizarse por decreto de la alcaldía basándose en el art. 21 apartado s) de la misma norma, atribuyéndose como una competencia residual más.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Briviesca (Burgos):

“Que se proceda a la constitución del registro municipal de asociaciones vecinales inscribiéndose en el mismo a las asociaciones que lo soliciten con las formalidades exigidas en el art. 236 del RD 2568/1986.

Que se remita al domicilio social de las asociaciones inscritas las convocatorias, resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales que celebran sesiones públicas, cuando se refieran a cuestiones relacionadas con el objeto social de las mismas”.

El Ayuntamiento aceptó la resolución anterior indicando:

“Esta Administración local hace suyas las recomendaciones o sugerencias planteadas, siendo una cuestión que estaba en estudio, si bien quedaba supeditada a la propia tramitación municipal. En fechas próximas se iniciarán actuaciones encaminadas a crear un Reglamento de Participación Ciudadana que permitirá en un futuro

acceder de una manera más fácil a la información local, así como canalizar propuestas e iniciativas ciudadanas, todo ello a través de este mecanismo de participación”.

1.3.2.2. Recepción de las convocatorias de órganos colegiados municipales

El expediente **Q/369/03** hacía también referencia al régimen de publicidad de las convocatorias y órdenes del día de las sesiones plenarias, en este caso era una asociación vecinal del municipio de Arapiles (Salamanca) la que se había dirigido al Ayuntamiento para que se le enviaran a su domicilio social las convocatorias de las sesiones públicas de los órganos colegiados.

En el informe remitido por el Ayuntamiento afirmaba dar cumplimiento debido a la obligación de exponer en el tablón de anuncios las convocatorias del pleno, aunque reconocía que *“la citada convocatoria no la recibe la asociación x en su domicilio, entre otras causas, porque no figuran cuestiones relacionadas con el objeto social de la citada entidad”*.

El derecho de las asociaciones de vecinos, para la defensa de intereses generales o sectoriales, a recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebren sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la asociación, viene establecido en el art. 234 a) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las

Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, si bien este derecho, como los demás reconocidos en los arts. 232 al 235 del Reglamento, sólo es ejercitable por aquellas asociaciones que se encuentren inscritas en el registro municipal de asociaciones de vecinos, conforme se establece en el siguiente art. 236.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 165/1987, de 27 de octubre, entendió que “las asociaciones de vecinos constituyen un instrumento de participación de los ciudadanos en la vida pública, especialmente la local, que nuestro ordenamiento jurídico, en los arts. 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Regulación de las Bases de Régimen Local, y 227 y 228 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, trata de fomentar como manifestación asociativa democrática dirigida a procurar la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, asumiendo, entre otras, la función de informar y concienciar la opinión pública sobre situaciones que consideren injustas o lesivas al colectivo ciudadano o a alguno de sus miembros, siendo, por tanto, agrupaciones que se constituyen en ejercicio del derecho fundamental de asociación que garantiza el art. 22.1 de la Constitución, cuyo contenido positivo reside en el derecho de fundar y participar en la asociación, desarrollando la actividad necesaria o conveniente al logro de los fines lícitos en atención a los cuales se constituye, mediante el empleo de medios igualmente lícitos...”

Por tanto, al encontrarse la asociación efectivamente inscrita en el registro municipal de asociaciones, la norma no deja lugar a dudas sobre el

derecho que le asiste a recibir las convocatorias de los plenos, siempre que en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con su finalidad u objeto social, el cual se definía en los estatutos de la asociación reclamante: “servir de cauce para tratar de resolver los problemas que existan o puedan existir en el municipio”, difícilmente podía resultar que ningún asunto de los debatidos en el pleno no fuera de su interés como asociación vecinal.

De ahí que se formulara al Ayuntamiento de Arapiles la siguiente resolución:

“Que se remita al domicilio social de la asociación vecinal citada las convocatorias, resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales que celebran sesiones públicas, cuando se refieran a cuestiones relacionadas con su objeto social”.

La anterior resolución fue aceptada.

1.4. Contratación local

1.4.1. Gestión de una emisora municipal

En el expediente **Q/640/03** se cuestionaba la forma de gestión de una emisora municipal de frecuencia modulada.

El reclamante exponía ante esta Procuraduría que la forma de gestión empleada para la prestación del servicio no había sido la gestión directa, sino una forma de gestión indirecta por una empresa que actuaba como concesionaria del servicio.

Los servicios públicos locales, en general, pueden gestionarse de forma directa, bien por la propia entidad local, por organismos autónomos locales o por sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o de forma indirecta mediante concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento o sociedad mercantil o cooperativa legalmente constituida, cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local.

Este criterio se extrae del análisis del art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local, en la redacción anterior a la otorgada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, vigente en el momento de adjudicación del contrato.

El contrato examinado en este expediente estaba sujeto a la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora y, conforme al artículo tercero de esta norma, la gestión del servicio debía ser directa, con personal propio y financiado conforme a la Ley 39/1988 de Haciendas Locales.

El art. 3 de la Ley 11/1991 dispone que el servicio público de radiodifusión sonora cuya concesión se otorgue a los ayuntamientos será gestionado directamente por medio de alguna de las formas previstas en el art. 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (después de la modificación de la Ley 57/2003 se correspondería con el art. 85. 2 a).

Es decir, la remisión que efectúa el artículo tercero de la Ley 11/1991 al art. 85.3 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, en cuanto al régimen de gestión de los servicios públicos, suponía que sólo procedía la gestión directa por la propia entidad local o la creación de un organismo autónomo local o una sociedad mercantil, cuyo capital social perteneciera íntegramente a la entidad local.

En el mismo sentido se pronuncia el art. 32 del Decreto 12/1998, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen Jurídico de las Emisoras de Radiodifusión Sonora en Ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la comunidad de Castilla y León, exigiendo la gestión directa del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por los ayuntamientos a quienes se haya otorgado.

En la práctica, puede resultar necesario buscar la colaboración de entidades especializadas, por no poder asumir el ayuntamiento con la idoneidad precisa alguno de los cometidos del servicio, rechazándose, sin embargo, que puedan constituir tales colaboraciones una forma indirecta de gestión.

Precisamente el reclamante alega que, en este caso, la verdadera intención perseguida por la Administración municipal no era otra que la de ceder la gestión del servicio.

Esta afirmación conducía al examen de la validez del contrato desde la perspectiva del art. 3.1 de la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización

y Control de las Emisiones Municipales de Radiodifusión Sonora y al análisis de sus cláusulas para comprobar si implicaban una auténtica cesión de la gestión de la emisora municipal.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Béjar se indicaba lo siguiente:

“El art. 196.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos considera como modalidad del contrato de consultoría el asesoramiento para la gestión de los bienes y organización de los servicios públicos. Este es el objeto del contrato al que se hace referencia y cuyo precio queda delimitado por los ingresos de publicidad. El Ayuntamiento sigue siendo titular del servicio y además lo dirige mediante el Concejal Delegado y el equipo de funcionarios preciso. Cuestión distinta sería si se entregara al consultor la total gestión y dirección del servicio”.

Del examen de la documentación que formaba parte del expediente podían extraerse las siguientes conclusiones:

El contrato suscrito con la empresa se denominaba contrato administrativo de adjudicación, asistencia y consultoría para la organización de la emisora municipal.

El objeto del contrato se definía en el pliego de cláusulas administrativas particulares como la “organización del servicio de la emisora que comprende las siguientes prestaciones: búsqueda, gestión y

cobro de la publicidad, realización y emisión de programas, elaboración de contenidos de la programación”.

La amplitud con que figuraba redactado el objeto del contrato excedía de las prestaciones características de los contratos de consultoría y asistencia del párrafo 2 del art. 196 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, puesto que el adjudicatario no sólo prestaba asesoramiento, sino que gestionaba la publicidad y elabora la programación.

De los antecedentes de la adjudicación del contrato resultaba también que el Ayuntamiento había aprobado el pliego basándose en un pliego anterior que iba a regir el procedimiento para adjudicar mediante concesión administrativa la gestión del servicio de la emisora municipal y en el que se efectuaron algunas correcciones. Pese a ello los términos del pliego coincidían sustancialmente con el anterior que había sido dejado sin efecto y, en lo que se refería al objeto del contrato, la identidad era total, tan solo se había modificado su denominación.

Por otro lado se mencionaban como obligaciones a cargo del adjudicatario: la gestión de la publicidad, asunción de los gastos de las instalaciones y la contratación de personal con exclusión de cualquier relación con el Ayuntamiento.

En un caso similar examinado por el Tribunal Supremo en la sentencia de 28 de diciembre de 1999, la contratación de un ayuntamiento con una entidad para la captación y emisión por cuenta del ayuntamiento de

publicidad en el servicio de radiodifusión sonora y de producción de programas para el servicio local de radiodifusión sonora, se calificaba como gestión indirecta mediante concesión administrativa.

La sentencia declaraba que no estaba ante un régimen de contratación directa, sino ante un régimen de concesión del servicio teniendo en cuenta “la contraprestación a la entidad de parte de los ingresos por publicidad, la permisión a la misma de utilización de las instalaciones y materiales del servicio durante la vigencia del contrato y gastos de conservación, mejora y nuevas instalaciones a cargo de la entidad cesionaria y el incumplimiento o interrupción del servicio concedido como causa de resolución del contrato”. El Tribunal Supremo llegaba a la conclusión de que se trataba de un contrato celebrado en oposición a un precepto legal imperativo y por tanto había de considerarse nulo.

Siguiendo este razonamiento en el supuesto de la reclamación, la infracción del precepto legal citado (art. 3 de la Ley 11/1991) podía ser causa de anulabilidad de algunas cláusulas del pliego, de conformidad con lo establecido en el art. 64 del RDLeg 2/2000, concretamente de las cláusulas relativas al objeto y algunas de las obligaciones del adjudicatario, propias de la forma de gestión indirecta del servicio.

Era cierto que la posible ilegalidad del pliego no había sido impugnada en su momento, tampoco a través del acto de adjudicación del contrato, según el informe municipal.

Sin perjuicio de ello el Ayuntamiento podía ejercitar las potestades que le concede la Ley para depurar las cláusulas del pliego que se opongan a la forma de gestión directa, conforme al procedimiento establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para los supuestos de anulabilidad.

Por las razones expuestas, se estimó conveniente trasladar la resolución siguiente al Ayuntamiento de Béjar:

“Que, por esa Administración municipal, se examine la legalidad de la totalidad de las cláusulas del pliego de condiciones facultativas y económico-administrativas que rigió el procedimiento de adjudicación del contrato de consultoría y asistencia para la organización de la emisora municipal y se valore la conveniencia de acudir a los procedimientos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para la anulación de las que considere que infringen el régimen legal expuesto”.

El Ayuntamiento respondió a esta resolución que había sido resuelto el contrato de consultaría y asistencia para la gestión de la emisora municipal.

1.4.2. Modificación de contratos

El expediente **Q/1183/03** se inició a partir de la reclamación de una persona que se mostraba disconforme con la ejecución de una obra de renovación de las redes de abastecimiento y saneamiento en un municipio de Palencia, ya que, según manifestaba, la realización de la obra no se había ajustado al proyecto, apartándose del mismo en varios aspectos que superaban el 80% del proyecto.

Efectuada consulta a la Diputación Provincial de Palencia, organismo que había efectuado la contratación de las obras, remite informe en el que se indicaba lo siguiente:

“Las obras, de forma general, han sido ejecutadas conforme al proyecto. Durante la realización de las obras no se pudieron tener en cuenta observaciones efectuadas por el reclamante ya que éste las manifestó una vez terminadas las mismas y los cambios autorizados fueron de escasa entidad (estaba prevista una sección transversal con pendiente hacia el centro y, en la obra, esta pendiente se dio hacia el bordillo).

Las obras efectuadas sin que figurasen en proyecto se realizaron sin ningún trámite específico ya que, como norma habitual, aquellas variaciones que no supongan la aparición de precios contradictorios o que el presupuesto general de la obra no se vea elevado, se llevan a cabo a criterio de la dirección de la misma”.

Después de recibir el informe remitido por la Diputación Provincial de Palencia se acordó trasladar al reclamante su contenido, para que pudiera alegar lo que estimara conveniente.

El reclamante señaló, por su parte, que las *“obras realizadas eran contrarias al proyecto en más de un 80% sin que se hubiera explicado el fundamento técnico que lo avalara, a pesar de haberlo requerido en todas las reclamaciones dirigidas a la dirección de obra”*.

Contrariamente a lo informado desde esa Diputación Provincial, el afectado había presentado dos reclamaciones en fase de ejecución, *“solicitando el cese de las obras hasta tanto se revisara el proyecto para justificar lo hasta entonces ejecutado”* y, después de terminadas, pormenorizando los incumplimientos finales del proyecto y los perjuicios que ello estaba ocasionando.

Una de las prerrogativas de la administración en el ámbito de la contratación administrativa es el denominado *ius variandi* que consiste en el poder de modificar, por razones de interés público, los contratos administrativos. Así se reconoce explícitamente en el art. 59 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, de conformidad con el cual, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de modificar los contratos administrativos por razones de interés público.

El art. 101 del Texto Refundido de la Ley de Contratos establece que una vez perfeccionado el contrato el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente.

El Dictamen 79/93, de 1 de abril de 1993, llamó la atención, con respecto a la legislación vigente en aquel momento, distinguiendo entre:

1) Necesidades nuevas: A través de la prerrogativa de modificación de la Administración no se puede alterar -completamente o sus elementos esenciales- el contrato originario pues en tales casos, congruentemente con el principio de licitación pública, debería tramitarse un nuevo expediente de contratación con su correspondiente adjudicación. Las necesidades nuevas no pueden llevar consigo (sin alterar los principios contenidos en la legislación contractual) la elaboración de un proyecto prácticamente nuevo.

2) Causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto: Deben interpretarse como razones técnicas imprevisibles (razonablemente) en el proyecto originario y no simplemente, por tanto, defectos o meras imprevisiones de dicho proyecto.

Es importante diferenciar la modificación de otras figuras afines y cuyo régimen es distinto: a) las obras complementarias que guardan relación con la obra principal, que son obras conexas pero distintas de las contratadas; b) errores materiales del proyecto o presupuesto, que si no

exceden del 20 por 100 del presupuesto pueden rectificarse directamente e imponerse al contratista.

En cualquier caso, toda modificación, con carácter general, ha de fundamentarse en razones de interés público, razones que deben ser expuestas y justificadas en expediente de necesaria tramitación. Como requisitos de fondo se exige:

1.- Que las modificaciones de los proyectos obedezcan a necesidades nuevas, no pudiendo considerarse como tales las imprevisiones técnicas, las causas que pudieran preverse, los meros caprichos y las razones de mera oportunidad. Tampoco aquellas otras causas o necesidades para cuya resolución existan otros cauces legales, como por ejemplo los errores materiales del proyecto que pueden corregirse directamente o los aumentos de unidades de obras inferiores al 10 por 100 que constituyen variaciones de detalle y que puede ordenar directamente el Director de la obra.

2.- Que respondan a causas técnicas imprevistas.

Como requisito formal se exige la sujeción de la modificación, en cuanto a su aprobación, a un procedimiento perfectamente regulado. El Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, contiene y regula un procedimiento general, un procedimiento sumario y un procedimiento especial para las modificaciones de singular relevancia.

Entre éstos, interesa el llamado procedimiento sumario, procedimiento que es aplicable cuando la tramitación del proyecto modificado suponga la suspensión de la obra, siendo imposible continuarla sin la modificación precisa, y, asimismo, cuando la modificación no exceda del 20 por 100 del contrato primitivo. En estos casos el expediente requiere:

1.º Propuesta técnica efectuada por el director de la obra.

2.º Audiencia del contratista.

3.º Conformidad del órgano de contratación.

4.º Existencia de crédito.

5.º Aprobación del proyecto y propuesta por el órgano de contratación.

Debe concretarse la cuantía de la modificación, si ésta no supera el 10 por 100 del precio originario del contrato, ha de entenderse como modificación o variación de detalle y puede acordarla el director de la obra sin otro requisito que dar cuenta a la administración y órgano contratante. Otro tanto cabe afirmar si se tratara de un error del proyecto.

De no darse los supuestos anteriores, deberá tramitarse expediente dando cumplimiento a los requisitos de fondo y forma arriba indicados.

En el caso planteado, la postura del reclamante se oponía a la que mantenía la Diputación Provincial de Palencia, ya que, mientras las

variaciones realizadas se estimaban sustanciales por el interesado, el organismo provincial sostenía que habían sido de escasa entidad.

Sin embargo la entidad de las mismas y su cuantía no pudo concretarse, debido a que no se había remitido por la Administración documentación alguna al respecto.

El Tribunal Supremo ha venido reiterando que, en el caso de “trabajos adicionales o alteraciones ordenadas directamente por el director de las obras, siendo recibidas satisfactoriamente por la administración, subsana la falta de acuerdo expreso sin perjuicio de la posible responsabilidad de aquél, influyendo también la actitud omisiva o pasiva de la Administración al considerarse una aceptación tácita”. (STS 14-12-1985 y 19-11-1992).

Por ello, si las modificaciones eran conocidas y consentidas por la Administración contratante, la responsabilidad será compartida.

El art. 154 del Reglamento General de Contratación del Estado (RCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, señala que cuando se hiciera precisa la modificación de un proyecto y resultaran indicios de que ello se debe a defecto o imprevisión imputable a sus autores o supervisores, podrá ordenarse la práctica de una investigación.

El art. 155 RCE indica que las modificaciones no autorizadas originarán responsabilidad de los funcionarios. Por su parte, la disposición adicional 5ª TRLCAP generaliza estas reglas y establece que la

responsabilidad patrimonial de autoridades y del personal al servicio de la Administración pública derivada de sus actuaciones en materia de contratación administrativa se exigirá con arreglo a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

Como declara la STS de 16 de febrero de 1979, “ ...las modificaciones o variaciones de detalle en el cumplimiento o ejecución de los contratos administrativos son modalidades diferentes de la facultad de la Administración para modificar las prestaciones de obras contratadas -ius variandi- dentro de ciertos límites y con determinadas formalidades....”

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 57/00, de 5 de mayo de 2001, entiende que la falta de tramitación de las modificaciones de los contratos de conformidad con las normas de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas supone prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido, determinando la nulidad de pleno derecho de las citadas modificaciones.

Por lo expuesto se formuló a la Diputación Provincial de Palencia la siguiente resolución:

“Que se compruebe la realidad de las anomalías denunciadas por el interesado sobre nivelación de rasantes, sección de la acera de la calle, depresiones de trazado, sumidero de aguas pluviales, pozo de recogida de residuos y demás circunstancias recogidas en su

escrito, indicando si en cada una de ellas se han respetado las directrices del proyecto.

Que se emita dictamen que concrete la naturaleza de la modificación realizada en la ejecución de la obra de renovación de las redes de abastecimiento y saneamiento en Cobos de Cerrato, su necesidad y su cuantía, incoándose los expedientes que procedan según las normas expuestas”.

La Diputación Provincial de Palencia rechazó la anterior resolución estimando que no podía considerarse que en la ejecución del proyecto hubiera habido modificaciones, si no simples incidencias, propias de todo tipo de obras y que las quejas presentadas por el afectado no respondían a la existencia de deficiencias técnicas.

1.4.3. Incompatibilidad de un concejal para contratar con el Ayuntamiento

En el expediente **Q/1383/03** se manifestaba por un ciudadano la disconformidad con el pago por parte de un Ayuntamiento de la provincia de León de una factura presentada por una empresa cuyo titular era concejal de la misma Corporación.

Estas manifestaciones resultaron ser ciertas según la información facilitada por el Ayuntamiento, por lo que en definitiva el concejal estaba incurso en un supuesto de incompatibilidad en la contratación.

Las disposiciones en las que se pueden fundamentar situaciones de incompatibilidad de los miembros de las entidades locales son las recogidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, a la que expresamente se remite el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio.

El art. 20 del TRLCAP considera incompatibles para contratar con la administración a los cargos electivos regulados en la LO 5/1985, entre los que se encuentran los concejales, pues el art. 178 de la LO 5/1985, considera incompatible con la condición de concejal a los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación, total o parcial, corra a cargo de la corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha entendido en numerosos informes que la circunstancia de que un concejal sea titular de una empresa, determina la prohibición de contratar con el ayuntamiento de conformidad con el art. 20, letra e), de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 178 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General. (P. ej.: Informe 2/2003, de 28 de febrero).

Aplicando estos criterios al supuesto planteado se apreció la concurrencia de los requisitos para que operara la prohibición para contratar con esa empresa, por tratarse de un contrato de suministro de artículos financiados por el Ayuntamiento, que pagaba el precio de los

mismos a un concejal, sin que procediera realizar distinción alguna por la circunstancia de haber recibido la Corporación una subvención y ser breve, según indicaba el informe municipal, el tiempo para justificar la realización del contrato.

Desde la perspectiva de fondo, el argumento de la obtención de una subvención no servía para sustentar la validez de una adjudicación a favor de persona incurso en una prohibición de contratar, por ser concejal de la misma Corporación.

Con la aplicación de la prohibición de contratar del art. 20.e) del RDLeg 2/2000 a los concejales, la Ley pretende evitar que, al mismo tiempo, se ejerza dicho cargo y se ostente la condición de contratista en una relación contractual con la corporación local a la que pertenece, y en la que, lógicamente, se darán las situaciones de intereses contrapuestos propias de los contratos bilaterales.

Así lo estimó el Tribunal Supremo en un supuesto similar al planteado, declarando que “se establece la prohibición para evitar que exista, en realidad o en apariencia, un aprovechamiento del cargo para obtener la adjudicación del contrato. En puridad de principios, no estamos ante una incompatibilidad sino ante una prohibición para contratar fundada en razones de moralidad pública para dar solución a los posibles conflictos de intereses, entre los públicos que representa el Ayuntamiento a que se pertenece como concejal y los propios o privados; o, dicho en otros términos, la imposibilidad que resulta del precepto legal alcanza al concejal

no sólo para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones en una relación contractual ya constituida con la corporación local propia, sino, incluso, para la adquisición de la condición de contratista, pues se trata, asimismo, de garantizar que no existe un aprovechamiento del cargo para obtener el contrato en detrimento de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad que rigen la adjudicación de los contratos de las Administraciones públicas”. (STS 31-5-2004).

En cuanto al deber de abstención del concejal incompatible en la adopción del acuerdo es una cuestión independiente de la más grave de prohibición de contratar por causa de incompatibilidad, por lo que resultaba ocioso plantearse si el concejal debió abstenerse, no ya en el acuerdo de adjudicación del contrato, sino en el pago de facturas, porque obviamente los efectos de la incompatibilidad no desaparecerían por la abstención, por la imposibilidad de celebrar el contrato o la nulidad de pleno derecho del celebrado.

Así lo confirma la solución que consagra el apartado 3 del art. 178 de la Ley Orgánica 5/85, ya que cuando se produzca una situación de incompatibilidad los afectados deberán optar entre la renuncia a la condición de concejal o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad.

La prohibición de contratar por incompatibilidad prevista en la letra e) del art. 20 del RDLeg 2/2000 alcanza a los concejales para contratos de suministro de artículos cuyo precio satisface el Ayuntamiento y, por tanto,

el contrato o los contratos celebrados con esta empresa serían nulos de pleno derecho, con las consecuencias previstas en los arts. 22 y 65 del mismo texto legal.

Por otra parte, en cuanto a los efectos de la nulidad sobre el pago de facturas habrá que tener en cuenta las prescripciones de los arts. 22 y 65 del TR de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto a la continuidad de efectos, por razones de interés público, del contrato nulo, es decir, el órgano de contratación puede acordar que el empresario continúe la ejecución del contrato por el tiempo indispensable para evitar perjuicios al interés público correspondiente.

Aún así, se indicó al Ayuntamiento, por medio de una resolución, que los contratos administrativos que se celebraran en el futuro se realizaran con estricto cumplimiento de las prohibiciones para contratar establecidas en el régimen legal expuesto, resolución que fue aceptada.

1.4.4. Criterios de adjudicación de contrato de renting

La reclamación tramitada con la referencia **Q/744/03** planteaba la adecuación al ordenamiento de los criterios contenidos en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares reguladores del concurso para la adjudicación del contrato de arrendamiento no financiero de vehículos y motocicletas con destino a la Policía Local de León.

El reclamante, manifestaba que en los citados pliegos no sólo se detallaban aspectos concernientes al número de unidades, cilindrada, potencia, equipamiento, distintivos, etc., sino que se especificaba la marca y modelo de las motocicletas con destino a la unidad de la policía local, lo cual según el reclamante, debido a que en la ciudad existía un solo concesionario de la marca que figuraba como única opción, se trataba de una adjudicación directa.

Respecto de la cuestión relativa a la contratación con un concesionario de esta ciudad esta Procuraduría estimó correcta la apreciación realizada en el informe municipal, sobre la no inclusión de ninguna cláusula en ese sentido; sin embargo sobre la concreción de una marca y modelo específicos de motocicletas, se consideró oportuno realizar una serie de consideraciones que se exponen a continuación.

El art. 13 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 dispone que el objeto de los contratos debe ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación.

El denominado “renting” es una forma de contrato de arrendamiento de un bien en el que se incluyen además otro tipo de prestaciones, que se configura como un contrato de suministro con arreglo a lo dispuesto en el art. 171 del RDLeg 2/2000.

La cuestión se centraba en determinar si el pliego de cláusulas administrativas ha de definir el objeto del contrato mediante características genéricas, resultando aplicable lo dispuesto en el art. 52.2 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 lo que respecta a la prohibición de mención de marcas patentes o tipos concretos de bienes o, si por el contrario, el bien a suministrar ha de venir definido exactamente en el pliego de cláusulas, estableciéndose marca y modelo del bien a suministrar.

El art. 52.2 citado, cuya aplicación se discute, establece: « Salvo que esté justificado por el objeto del contrato, no podrán incluirse en el pliego especificaciones técnicas que mencionen productos de una fabricación o procedencia determinada o procedimientos especiales que tengan por efecto favorecer o eliminar determinadas empresas o determinados productos. Especialmente no se indicarán marcas, patentes o tipos, ni se aludirá a un origen o producción determinado. Sin embargo, cuando no exista posibilidad de definir el objeto del contrato a través de especificaciones suficientemente precisas e inteligibles, se admitirá tal indicación si se acompañan las palabras “o equivalente”».

El informe técnico del cual el Ayuntamiento de León envió una copia, admitía como regla general la prohibición de mención de marcas, indicaba sin embargo:

“Cabén excepciones a la norma general, excepciones que se recogen en los preceptos legales reguladores de la materia, entendiendo este técnico que el supuesto que nos ocupa es, precisamente uno de tales supuestos de excepción, ya que:

La Administración municipal no parte de cero a la hora de seleccionar los nuevos vehículos para la Policía Local, sino que existe ya una flota de vehículos, de características similares a los vehículos que se desean arrendar, lo que, en buena medida condiciona los nuevos suministros, al objeto de que todos ellos guarden la debida uniformidad y se gane en eficiencia.

En un mercado tan complejo como el actual, caracterizado por la existencia de múltiples marcas, modelos y variantes, resulta ciertamente complicado, y poco operativo, el arrendamiento no financiero de vehículos de los que solamente se describan sus características generales, resultando una exigencia del licitador que el bien que se desea arrendar venga perfectamente identificado, lo cual no es posible –en el caso del ‘renting’- si se relacionaran únicamente las características generales del mismo”.

Sin embargo se estimó por esta Procuraduría que el hecho de haber acudido a la figura del arrendamiento no financiero no cambiaba en absoluto la calificación del contrato, luego, de conformidad con lo establecido en el citado art. 13, en relación con los arts. 49 y 51 de la Ley, respectivamente, debía expresarse en el pliego de cláusulas administrativas

particulares el objeto del contrato, arrendamiento de vehículos y demás prestaciones, y en el pliego de prescripciones técnicas las características que debía tener tal producto, considerando a tal fin lo establecido en el art. 52.2 de la Ley.

Concretando más, respecto al grado de identificación del producto que había de ser objeto de suministro y que ha de efectuarse en el pliego de prescripciones técnicas, había que tener en cuenta el criterio establecido por la Junta de Contratación, informe 18/03, de 17 de noviembre de 2003, que sobre el contrato de renting no dejaba duda sobre la aplicación del art. 52.2:

“Si se pretende contratar el suministro de una motoniveladora en régimen de arrendamiento, con la prestación adicional de una serie de servicios vinculados al arrendamiento durante toda la vigencia del mismo, que es lo que caracteriza al renting, no cabe duda que ha de cumplirse en su literalidad el art. 52 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sobre la forma de describir en los documentos relativos a las especificaciones técnicas, la prestación concreta objeto del contrato, de forma que no se determine el objeto a suministrar mediante la indicación de patentes, marcas, etc., sino de una forma genérica que no favorezca a determinadas empresas o productos o discrimine a otras u otros. Esto es así porque en esta modalidad de arrendamiento (renting) sólo concurren dos partes, el arrendador fabricante o suministrador del producto y servicios asociados, y el arrendatario, sin que aparezca una entidad

financiera, dado que el contrato no comprende servicios financieros”.

En cuanto al razonamiento realizado en el informe técnico sobre la uniformidad con los vehículos ya existentes, no resultaba suficiente para admitir que tales especificaciones incluyeran la mención del modelo y marca.

En un supuesto similar el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en sentencia de 21-3-02, examinaba la legalidad de la adjudicación por la Administración autonómica de un contrato cuyo pliego de características técnicas establecía unas marcas y características determinadas incompatibles con los principios de igualdad y de libre concurrencia. La administración defendía la legalidad razonando que el contrato de suministro tenía por objeto completar la dotación de material obrante en el Servicio, lo que hacía necesario que los nuevos bienes a adquirir fuesen compatibles con los ya adquiridos.

Sin embargo el Tribunal rechazó tal argumento, estimando que el pliego no debería haber hecho mención alguna a marca determinada o debería haber designado una marca añadiendo luego las palabras "o equivalente", en virtud de lo dispuesto en el art. 53,2 de la Ley 13/95, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas –coincidente con el art. 52.2 del TR de la Ley, aprobado por RDLeg 2/2000 vigente en la actualidad-.

Esta conclusión planteaba la necesidad de decidir sobre la posible apreciación de una causa de nulidad de la adjudicación efectuada. Entendió el Tribunal en aquélla ocasión que el defecto existente en las bases al establecer una marca determinada no implicaba un vicio de nulidad, desde el momento en que las bases hubieran sido válidas si hubiesen establecido la mención “o equivalente” y por haber utilizado para la adjudicación la fórmula del concurso.

No obstante, se estimó oportuno indicar al Ayuntamiento de León que se examinaran, en el caso del contrato objeto de este expediente, todas las circunstancias que puedan determinar que la infracción del precepto legal citado pudiera ser causa de anulabilidad del contrato, si se apreciara indefensión en alguno de los licitadores que hubieran sido eliminados por esta causa siendo su proposición más ventajosa.

Concretamente la resolución se efectuó en los siguientes términos:

“Que, por esa Administración municipal, se examine la legalidad de la adjudicación del contrato de arrendamiento no financiero (renting) de vehículos y motocicletas para la Policía Local teniendo en cuenta el régimen legal expuesto, decidiendo si concurren los presupuestos para iniciar los mecanismos legales que permitan la declaración de anulabilidad del contrato.

Que en el futuro se observe, con el debido rigor, la prohibición legal de no incluir menciones sobre marcas y modelos determinados en la definición del objeto de los contratos

administrativos que celebre ese Ayuntamiento o en todo caso se haga de acuerdo con lo establecido en el art. 52.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio”.

El Ayuntamiento de León no respondió a la anterior resolución.

1.4.5. Incumplimiento de las condiciones previstas en los pliegos y en la oferta

El expediente de queja **Q/1027/04** se refería a la existencia de presuntas irregularidades en el desarrollo del contrato de servicios que unía al Ayuntamiento de Valladolid con una empresa para el mantenimiento de Parques y Jardines de la Zona Centro de la ciudad.

El autor de la queja hacía alusión a la obligación de la empresa antes citada de mantener un personal mínimo, procedente de la anterior empresa adjudicataria del servicio, y que estaba reflejado y justificado en la oferta. Singularmente, se mencionaba a un trabajador, el cual desempeñaba un puesto de Auxiliar Administrativo a jornada completa y con tareas exclusivas en la contrata para el mantenimiento de jardines de la Zona Centro de Valladolid.

En relación con este trabajador, se alega en la reclamación que el día 2 de enero de 2004 se incorpora a la nueva empresa adjudicataria, fecha en la que se le comunica verbalmente que va a ser despedido. El despido se

hace efectivo diez días después, mediante la entrega de la correspondiente carta de despido.

Expuesta esta circunstancia, se hace alusión a la existencia de diversas reclamaciones dirigidas al Ayuntamiento de Valladolid, en las cuales se aludía al posible incumplimiento por la empresa del contrato administrativo objeto de la queja, poniendo especial énfasis en lo referido al personal mínimo a mantener y a las condiciones de trabajo (nave, maquinaria, etc.).

El estudio de la problemática descrita en la queja se realizó desde un doble punto de vista: el referente a la situación laboral del trabajador antes mencionado y el relativo a diversas vicisitudes surgidas en la ejecución del contrato respecto a otro tipo de cuestiones extralaborales.

Desde el primer punto de vista, la primera noción a dejar clara es que, de acuerdo con lo contemplado en la Disposición o Cláusula Decimotercera del Pliego de Prescripciones Técnicas del Contrato, relativa a personal, “el personal de la empresa adjudicataria, en ningún supuesto, podrá considerarse con relación laboral, contractual o de naturaleza alguna respecto al Ayuntamiento, debiendo tener dicha empresa debidamente informado a su personal de dicho extremo”.

Este mismo criterio es sostenido por el Juzgado de lo Social nº 1 de Valladolid en su sentencia de 25 de marzo de 2004, cuando considera en su Fundamento de Derecho Primero que “la demandante, en momento alguno, ha estado vinculada al Ayuntamiento de Valladolid, sino a la anterior

empresa adjudicataria de los servicios en virtud de un acto administrativo del Ayuntamiento, previa participación en el concurso convocado a tal fin, no teniendo responsabilidad alguna el Ayuntamiento, por las obligaciones que la adjudicataria haya asumido frente a sus trabajadores, al no concurrir ninguno de los supuestos previstos en el Estatuto de los Trabajadores para que opere la responsabilidad solidaria o subsidiaria a los que hace referencia en su art. 42”.

De este modo, nos encontramos con dos circunstancias que delimitan las facultades supervisoras de esta Institución: La primera, que se trata de una relación laboral entre particulares (el trabajador y la empresa) y la segunda, que la controversia ha sido objeto del pertinente procedimiento judicial.

Estas circunstancias impiden la supervisión de esta Procuraduría por dos motivos.

En primer lugar, porque nuestra Constitución, en su art. 117.1, proclama el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, principio que impide la revisión por parte de esta Institución de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales.

En segundo lugar, porque mis funciones se concretan en supervisar que las actuaciones de las Administraciones sujetas a control no afecten a los derechos individuales o colectivos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a todos los ciudadanos. Esto quiere decir que no

puedo intervenir en aquellos problemas que surgen entre particulares y en los que, en principio, no existe actuación alguna de la Administración.

Sin embargo, si bien es cierto que el Ayuntamiento de Valladolid no interviene de manera directa e inmediata en la relación laboral que surge entre el trabajador y la empresa, no deja de ser menos cierto que dicha relación laboral reviste gran importancia en el curso de la ejecución del contrato de servicios para la conservación y mantenimiento de parques, jardines y arbolado viario de la zona centro de la ciudad de Valladolid. Y esta reflexión encuentra su sentido en el hecho de que el conflicto colectivo motivado por el trato dispensado por la empresa al citado trabajador motivó un importante perjuicio al servicio en general y a la ciudadanía en particular.

En el supuesto de la reclamación, resulta claro y aceptado por todas las partes implicadas que la empresa concesionaria del servicio ha incumplido desde los primeros días de prestación del servicio lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas, dado que la empresa sin comunicación previa a la Administración, ha sustituido al trabajador auxiliar administrativo a jornada completa por otra a tiempo parcial, sin dedicación exclusiva. Esta situación es advertida en la propuesta de apertura de expediente sancionador del Director del Servicio de Parques y Jardines, al afirmar que *“la decisión tomada por la empresa, sin previa consulta, supone previsiblemente un ahorro de costes para ésta, sin tener en cuenta los posibles efectos para el municipio, que no obtiene a cambio*

ningún beneficio económico y sí los perjuicios derivados de los conflictos laborales originados por la decisión tomada unilateralmente por la empresa”.

Esto es, se produce una vulneración flagrante e inmediata por la empresa contratista del servicio de su propia oferta, lo que produce un gravísimo perjuicio al trabajador contratado y un importante daño para el servicio ante el conflicto colectivo de la plantilla, y ello se corrige con un procedimiento sancionador que finaliza con la imposición de una sanción a la empresa incumplidora por importe de 3.000 €.

De conformidad con lo establecido en el art. 94 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, los efectos de los contratos administrativos se regirán por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares. Por su parte, el art. 211, referido a la modalidad contractual de servicios, dispone que el contrato se ejecutará con sujeción a las cláusulas del mismo y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista la Administración.

Teniendo en cuenta que el incumplimiento de lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas por la empresa, no da lugar a la resolución del contrato, una vez examinadas las causas de resolución establecidas en los arts. 111 y 214 del Texto Refundido, hay que valorar la

actuación del Ayuntamiento de Valladolid con ocasión del despido del trabajador.

La obligación de la empresa contratista es la de mantener un personal mínimo que deberá quedar plenamente reflejado y justificado en la oferta, a lo que hay que añadir el deber de comunicar al Servicio de Parques y Jardines los nombres, categorías y demás circunstancias personales de los trabajadores que hayan de cubrir la plantilla para el desempeño del objeto del contrato.

En el caso de que se produzca un incumplimiento de alguno de los deberes citados, el Ayuntamiento de Valladolid tiene la facultad de incoar un expediente sancionador, lo que se realizó por Decreto de 25 de febrero de 2004. Pues bien, estudiados en profundidad los apartados duodécimo del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato -Responsabilidad económica del adjudicatario- y decimotercero -Personal-, se considera que la tipificación como falta grave del incumplimiento realizado por la empresa resulta acertada. E, igualmente, cabe reseñar que la tramitación del procedimiento sancionador ha sido conforme al ordenamiento jurídico y que la imposición de la sanción por un importe de 3.000 € (el importe más alto del tramo previsto en el Pliego) resulta, sin duda, la decisión más adecuada posible, a la luz de la singularidad del caso que se viene examinando.

Ahora bien, considero que, dadas las circunstancias puntuales del caso, tal sanción resulta insuficiente por los motivos que voy a exponer a continuación.

Parece claro que la empresa obra de mala fe al declarar en el apartado de su oferta relativo a los puestos de trabajo y su calificación que la plantilla estará compuesta por el personal a subrogar del Pliego de Condiciones y la plantilla adicional a contratar por la empresa. Y ello porque en la oferta se incluye a una trabajadora respecto de la cual existía ya una decidida voluntad de no contar con sus servicios.

En efecto, si se observa el escrito de alegaciones presentado con relación al expediente sancionador, se afirma en la alegación tercera que dejando la debida constancia del ofrecimiento hecho al trabajador de su continuidad en la plantilla destinándole a otro servicio de los varios que mantiene, así, y en concreto, se le ofreció un puesto de trabajo a jornada completa en el Museo de la Ciencia de esta ciudad, oferta que se hizo en presencia del Comité de Empresa y que fue rechazada sin argumento alguno, salvo el del empecinamiento en actitudes extralaborales.

Desde otro punto de vista, la empresa presenta una oferta en la que contempla a una trabajadora con la cual no contaba, esto es, presenta una oferta que, al menos, en ese aspecto puntual no tenía intención alguna de cumplir.

Esta incongruencia de la oferta de la empresa contratista que se pone en práctica nada más iniciar el contrato, podría ser relevante, en el

sentido de que si la empresa hubiera manifestado en su oferta la voluntad de prescindir del trabajador -algo que resulta patente a la luz de la documentación examinada-, quizás esta empresa no hubiera resultado adjudicataria del contrato de servicios, por una posible desigualdad con la oferta del resto de competidores.

Así, la situación se puede resumir de la siguiente manera: Existe una empresa que presenta una oferta para acceder a una contratación pública que no tenía intención alguna de cumplir en un aspecto puntual, hay una trabajadora despedida verbalmente el primer día de la prestación de servicios y esta lamentable conducta empresarial da lugar a una imposición de una sanción de 3.000 €.

Ello nos lleva a pensar que si bien no cabe objetar al Ayuntamiento de Valladolid ningún tipo de irregularidad en atención a lo prescrito en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sí parece evidente que la sanción impuesta de 3.000 € a una empresa que presume de poseer una importante estructura administrativa resulta insignificante. Por ello, y para evitar que conductas tan reprochables como las acaecidas en esta reclamación puedan repetirse en el futuro, sería conveniente endurecer las sanciones en los Pliegos de Prescripciones Técnicas que se elaboren en lo sucesivo.

Estudiado lo relativo a la problemática derivada del incumplimiento por la empresa de su oferta respecto al mantenimiento de la relación laboral con el trabajador, resta realizar una breve referencia a otras contingencias surgidas en la ejecución del contrato.

En primer lugar, por lo que se refiere al doble cargo que compatibiliza el técnico que figura al frente de la plantilla de la subcontrata de la Zona Centro, en principio, da la impresión de que se está incumpliendo lo dispuesto en el apartado del Pliego de Prescripciones Técnicas relativo al personal, cuando se dice que “todo el personal, incluido el técnico y administrativo, ofertado por el adjudicatario deberá estar disponible durante el horario a cumplir por la contrata, quedando taxativamente prohibida su utilización durante dicho horario para cualquier trabajo ajeno a la misma”.

Sin embargo, a la vista del informe emitido por el Ayuntamiento de Valladolid y careciendo de pruebas que desvirtúen su contenido, debe concluirse que los cambios organizativos de la empresa contratista amparan la decisión empresarial, al no haberse detectado que el técnico en cuestión haya dejado de cumplir con sus obligaciones.

Por el contrario, sí parecen haber surgido problemas en cuanto a la inexistencia de nave-garaje disponible para el parque móvil, lo que ha dado lugar a que diversos vehículos sean estacionados en la calle Bronce. Esta circunstancia es apreciada por el propio Ayuntamiento, cuando afirma respecto a la nave que *“en un principio había sido suficiente para guardar el parque móvil dedicado a la ejecución de las labores objeto del contrato, pero por diversas circunstancias ésta se ha quedado pequeña, lo que supone que, a veces, algún vehículo de la empresa se estacione en la calle junto a la nave”*.

En cuanto a esta reclamación, considerando que el Pliego de Prescripciones Técnicas en el apartado decimoquinto -Maquinaria, útiles y herramientas- permite al Ayuntamiento de Valladolid imponer al adjudicatario la adquisición del material necesario para la realización del servicio y que el punto décimo del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares reconoce el denominado *ius variandi*, permitiendo a la Corporación Municipal interpretar la normativa contractual, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento y modificar el contrato por razones de interés público, será necesario que por parte del Ayuntamiento de Valladolid se inste a la empresa contratista para solucionar los problemas derivados de la ejecución del contrato a la mayor brevedad posible.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Valladolid la siguiente resolución:

“1. Que, con el fin de evitar en el futuro situaciones como la descrita en la presente Resolución, se proceda, por ese Ayuntamiento de Valladolid, a endurecer los importes de las sanciones previstas en los Pliegos de Prescripciones Técnicas de los contratos administrativos por incumplimiento de las condiciones previstas en el Pliego y de la oferta adjudicataria.

2. Que, con el fin de satisfacer el interés público y a la vista de la existencia de algunas deficiencias surgidas en el proceso de ejecución del contrato objeto de la reclamación, se proceda por ese Ayuntamiento a ejercitar las facultades contenidas en el apartado

décimo del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato, exigiendo a la empresa en cuestión el cumplimiento estricto del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de servicios para las labores de conservación y mantenimiento de parques, jardines y arbolado viario de la zona centro de la ciudad de Valladolid, imponiendo, en su caso, las sanciones pertinentes y procediendo, caso de que fuera necesario, a la resolución del contrato”.

1.5. Potestad expropiatoria

El mínimo común denominador de las quejas planteadas en materia de potestad expropiatoria es la denominada vía de hecho, es decir, una infracción del régimen jurídico consistente en la ocupación o el intento de ocupación del bien expropiado, por parte de la administración, sin haber cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación y pago o depósito previo

En concreto, en las quejas **Q/355/03**, **Q/321/04** y **Q/1210/04**, entre otras, se hacía alusión a la ocupación por parte de la Administración local (Ayuntamientos de Navacedilla, de Arapiles y de Matapozuelos, respectivamente), de parte de una parcela, como consecuencia de la ejecución de diversas obras, sin el preceptivo expediente de expropiación forzosa.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Bienes Municipales

La CE en sus arts. 140 y 141 reconoce y reitera la autonomía de los municipios y provincias y les reconoce a las entidades locales personalidad jurídica plena. Por su parte, el Texto Refundido del Régimen Local (RDLeg 781/1986, de 18 de abril) en su art. 1 dice que: “Para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos, en representación de Municipios, las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, en representación de las Provincias, y los Consejos y Cabildos, en representación de las Islas, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes”.

Asimismo, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales en su art. 9 señala que las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

No cabe duda por tanto que las Corporaciones Locales gozan de un amplio poder para la administración, gestión y disposición de sus bienes, si bien con el deber de defenderlo frente a posibles conductas lesionadoras.

La actuación del Procurador del Común dentro de este campo se ha centrado principalmente en la vigilancia y control de las Entidades Locales

para que éstas actúen de manera diligente una vez que las mismas reciben una denuncia o tienen conocimiento de una posible usurpación de terreno público y procedan a defender sus bienes articulando los mecanismos legalmente establecidos (incoación de expediente de investigación, deslinde o recuperatorio), como expondremos a continuación.

2.1.1. Bienes de dominio público

En la queja **Q/564/03**, un vecino de la localidad de Villasabariego (León) denunciaba el cierre de una finca en la calle del Molino en la localidad de Vega de los Árboles, con ocupación de una parte de una vía pública en la que estaban situadas las arquetas del colector del casco urbano del pueblo.

Pues bien, interesándonos en el problema planteado, el Ayuntamiento de Villasabariego en respuesta a nuestra petición de información señalaba que *“no parece que se haya ocupado parte de la vía pública una vez realizadas las labores de investigación”*. Sin embargo, a pesar de que desde esta institución se le requirió para que especificase con más detalle en qué consistieron esas labores de investigación, no se nos dio contestación alguna. Por ello, consideramos que la respuesta ofrecida era ambigua y no se ajustaba a lo solicitado.

Recordar que el art. 4.1 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBL), contempla la investigación como potestad de la que gozan las entidades locales.

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes cuya titularidad no consta pero existen indicios de que pudieran corresponder a la entidad local, lo que supone: a) la inexistencia de datos o documentos que justifiquen la propiedad o posesión, y b) la existencia de indicios de que la propiedad pudiera corresponder a la Corporación (STS de 5 de febrero de 1973). No puede ejercerse si el desconocimiento no existe bien porque se conoce al titular al existir constancia de ello en un Registro público, bien en cualquier otro documento que obre en poder de la administración, ya que la “potestad” de investigación no autoriza a perturbar la posesión de quienes figuran como titulares.

La finalidad del ejercicio de esta “potestad”, cuyo procedimiento está minuciosamente reglado no es otra que la adopción de medidas tendentes a la efectividad de los derechos. Es fruto y consecuencia del deber de la administración de defender sus bienes. En realidad, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB), aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, regula esta “potestad” de investigación por simple mimetismo de la regulación contenida en la Ley y Reglamento del Patrimonio del Estado. En definitiva, esta mal llamada “potestad” es o 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. El ejercicio de esta acción “investigadora” corresponde al Pleno, competencia por otra parte delegable.

El expediente de investigación, conforme al art. 51 RB, supone la apertura de un período de prueba. El precepto citado enumera taxativamente los medios de prueba. Aunque la prueba tiene lugar cuando la Administración no tiene por ciertos los hechos alegados, lo cierto es que este período es obligatorio. De la redacción del precepto puede deducirse que tales medios de prueba son excluyentes. A nuestro entender, los hechos relevantes podrán acreditarse también por cualquier otro medio de prueba. Nada impide acudir a otros medios de prueba no citados, pero los que no pueden rechazarse son los que el precepto enuncia.

El expediente, previo informe del Secretario y dictamen de la Comisión Informativa, ha de ser sometido al Pleno. Si la resolución, motivada en todo caso, que pone fin al expediente declara la titularidad pública del bien o derecho investigado se produce un doble efecto:

a) La tasación posterior del bien o derecho: 1.º) para abonar, en su caso, el premio a que hace referencia el art. 54 RB, y 2.º) para su valoración en el Inventario.

b) La inclusión de la finca en el Inventario de bienes.

Por otra parte, con posterioridad han de adoptarse otras medidas tendentes a hacer efectivo el derecho o los derechos de la Corporación si hay usurpación u oposición. Estas medidas no son otras que: 1º) ejercitar la “potestad” de recuperación de oficio en cualquier tiempo si el bien es de dominio público; 2º) poner en marcha el ejercicio de la “potestad” de deslinde administrativo, si es que los límites están confusos y no definidos;

3º) ejercitar las acciones civiles ante los Tribunales, si es que el bien investigado está inscrito en el Registro de la propiedad a nombre de otra persona.

Efectivamente el acuerdo que el Ayuntamiento adopte al resolver el expediente de investigación tiene un carácter meramente declarativo respecto de la posesión. No define ni decide el *ius possessionis* ni el *ius possidendi*, esto es, el derecho a poseer o derecho de propiedad que sólo los tribunales pueden reconocer y declarar una vez ejercitadas las acciones civiles correspondientes. El *ius possidendi* y la propiedad sólo pueden ser reconocidos y declarados por los tribunales civiles.

Por todo ello, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que se proceda a la incoación de expediente de investigación según lo señalado y una vez concluido, si procede, poner en marcha el ejercicio de la potestad recuperatoria actuando según lo expuesto en la presente resolución.

Que en el supuesto de que carezcan de medios técnicos y jurídicos propios interese asistencia técnica y jurídica al SAM de la Diputación Provincial de León”.

A la fecha del cierre del presente informe nos encontramos a la espera de recibir una respuesta del Ayuntamiento.

En la queja **Q/30/04**, a raíz de una denuncia sobre la falta de pavimentación de la Calle Mayor, sita en la localidad de Tapia de Villadiego (Burgos), hecho del que el Ayuntamiento tenía conocimiento mediante reiterados escritos presentados por el reclamante que no fueron contestados, surgió como cuestión de fondo una duda sobre la titularidad dominical del terreno a pavimentar.

Así, el Ayuntamiento en su informe nos hacía saber que:

“Dada la imposibilidad legal de ejecutar obras públicas sobre terrenos de naturaleza privada, y a los efectos de no incurrir en ilegalidad alguna, una vez surgida la duda sobre la naturaleza de dicho bien, se optó por no ejecutar la obra programada en Tapia, aprobándose por el Pleno municipal y procediéndose a remitir el correspondiente expediente a la Diputación Provincial de Burgos para la correspondiente fiscalización del expediente, sin que se haya recibido ningún tipo de reclamación por dicho organismo”.

Pues bien, con independencia de que esta institución era consciente de que, si el tramo de terreno en cuestión era de carácter privado no existía obligación municipal para proceder a su asfaltado, lo cierto era que del informe remitido desde la corporación local existían dudas más que razonables sobre su titularidad, ya que según el técnico redactor del informe: *“... no es posible determinar los linderos de ésta para determinar sobre la propiedad del suelo pretendido”.*

Consideramos por ello, salvo otra documentación no obrante en el presente expediente de la que se pudieran extraer conclusiones diferentes, que existía una confusión territorial que impedía resolver de manera adecuada y definitiva el fondo del asunto, y que no se procedió a dar una respuesta expresa a lo interesado por el afectado.

Por ello, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

"Que por parte de la Corporación que V.I. preside, se proceda a expedir certificación del acuerdo plenario adoptado por esa Corporación en la que, según su informe, se determina que no procede asfaltar la totalidad de la calle Mayor de la localidad de Tapia de Villadiego por las dudas surgidas en torno a la titularidad dominical del terreno en conflicto, respondiendo de manera motivada al escrito de fecha 2 de enero de 2003 presentado por el reclamante considerando lo expuesto en el presente escrito.

Que se proceda a la incoación de expediente de investigación según lo señalado y una vez concluido, si procede, se ponga en marcha el ejercicio de la potestad de deslinde, en el caso de que los límites estén confusos y no definidos y una vez determinadas y disipadas las dudas suscitadas al respecto se actúe en consecuencia sobre el problema de fondo (el asfaltado del resto de la calle Mayor de Tapia de Villadiego).

Que en el supuesto de que carezcan de medios técnicos y jurídicos propios interese asistencia técnica y jurídica al SAM de la Diputación Provincial de Burgos”.

A la fecha del cierre de este informe nos encontramos a la espera de recibir una respuesta del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/1720/03**, se hacía alusión a la presunta usurpación de parte de un camino público como consecuencia del cerramiento de una finca en el denominado paraje de los Hortales (Valderrueda, León). Extremo conocido por la Administración mediante varios escritos de denuncia presentados por el afectado.

Una vez iniciadas las diligencias de investigación, del informe remitido por el Ayuntamiento se constató que éste mantenía una conducta pasiva ante el problema denunciado, aduciendo “*el incontable e incontrolable número de caminos derivados de aquella* (concentración parcelaria) *y dada la insuficiencia económica y técnica para su gestión, control e inspección*”, y añadiendo que esa Administración municipal se veía incapacitada para la gestión de dichos caminos públicos.

Pues bien, sorprendió a esta institución la respuesta dada, así como el comportamiento pasivo que la Corporación mantenía frente a las denuncias presentadas por una posible usurpación de terreno de dominio público, conducta que resultaba sin duda alguna inadmisibles, no siendo excusa el hecho de que careciese de medios técnicos y económicos para poder velar y salvaguardar los caminos públicos que habían sido objeto de

transmisión al Ayuntamiento por parte de la Junta de Castilla y León una vez concluido el proceso de concentración parcelaria.

El art.. 4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), señala lo siguiente:

“1.- En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias corresponden, en todo caso, a los municipios, las provincias y las islas:

d) Las potestades de recuperación de oficio de sus bienes”.

Esta prerrogativa viene igualmente contenida en el art. 82 de la LBRL que dice que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes prerrogativas:

“a) La de recuperar por si mismas su posesión en cualquier momento, cuando se trate de los de dominio público y, en el plazo de un año, los patrimoniales”.

El RD 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), desarrolla la potestad de recuperación posesoria en sus arts. 70 y 71, haciendo éste una remisión en cuanto al procedimiento a lo regulado en el propio RB para la potestad investigadora.

La iniciación del procedimiento para la recuperación de la posesión supone, más que una facultad, un deber, pues las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y

derechos contra cualquier usurpación; obligación que viene impuesta en los arts. 68 LBRL y 9.2 del RBEL.

En este sentido se han pronunciado algunas Sentencias del TS como por ejemplo la Sentencia de 5 de julio de 1991 que textualmente dice que:

“...Tratándose además, dado el objeto público de lo defendido, no sólo de un derecho o potestad administrativa, sino también de un deber”.

En idénticos o parecidos términos se pronuncia la Sentencia de 13 de abril de 1981 afirmando expresamente que:

“...Por otra parte, conviene destacar que la Administración está capacitada, como sujeto de derecho, para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, estando exenta de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial; es más, para ser exactos, habrá que precisar que la administración no sólo tiene el derecho de defender sus bienes, sino que lo que en realidad tiene es la obligación de ejercitar tal defensa”.

Sin embargo, somos conscientes que tal obligación sólo le alcanza cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables que la entidad tendrá que sopesar con la finalidad de evitar acciones que por su inconsistencia pudieren estar abocadas de antemano al fracaso.

Quiero decir con ello que, al amparo de éstos preceptos no pueden mantenerse pleitos insostenibles y sin fundamento o base alguna que

supongan temeridad, o lo que es lo mismo, la entidad local no tiene la obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente.

Pero para ello, una vez recibida la denuncia, la administración, y antes de acordar la apertura del expediente, procederá a la realización de un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción, estudio que no tuvo lugar.

Por ello se efectuó la siguiente resolución:

“Que por parte de esa corporación local se proceda a elaborar un estudio previo que permita determinar la procedencia o improcedencia de la incoación del expediente de recuperación de oficio, efectuando las oportunas averiguaciones en el inventario de bienes municipales y demás documentación obrante en los registros tanto públicos como administrativos, o en su defecto, mediante testimonio de los vecinos más viejos del lugar, ajustándose para ello a los trámites legalmente establecidos en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1374/1986, de 13 de junio).

En el caso de que de como consecuencia de la práctica de dichas diligencias existan indicios suficientes que determinen la procedencia de la incoación del expediente administrativo de recuperación de oficio, éste sea iniciado.

Que en el caso de que carezca de medios técnicos y materiales para ello se interese asistencia a la Diputación Provincial de León.

Que se ponga en conocimiento de esta institución el resultado de las diligencias que desde ese Ayuntamiento se realicen al respecto”.

Nos encontramos a la espera de recibir una respuesta por parte del Ayuntamiento de Valderrueda en la fecha del cierre del presente informe.

2.1.2. Bienes patrimoniales

En el expediente **Q/4/04**, la Junta Administrativa de las Machorras requería al Ayuntamiento de Espinosa de los Monteros (Burgos), la devolución de una serie de bienes que dicha Junta Vecinal consideraba como propios a pesar de que los mismos se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad de Villarcayo a nombre del Ayuntamiento desde el año 1929.

Una vez que nos dirigimos a la corporación local ésta nos informó en los siguientes términos:

“En contestación a la solicitud de devolución de bienes y teniendo en cuenta que dicha pedanía pertenece a este Ayuntamiento, se considera que la gestión de estos bienes no debe ser cedida a la Junta Administrativa y que debe ser el Ayuntamiento, como propietario de los mismos, el que siga con su propiedad y su gestión.

En relación con la alusión a la falta de respuesta expresa al escrito de fecha 21 de febrero de 2001, la misma se contestó oralmente por

esta Alcaldía, reiterando esa Pedanía su solicitud, entre otras, con fecha 16 de febrero de 2004, siendo contestada la misma en Comisión de Gobierno de 18 de febrero de 2004 (Se adjunta copia del Certificado de acuerdo de dicha Comisión de Gobierno remitido a la Junta Administrativa de las Machorras) rechazando la solicitud”.

Así lo expuesto, y considerando que el Ayuntamiento rechazó expresamente la solicitud presentada por la Entidad Local Menor, el conflicto suscitado quedaba circunscrito en torno a la propiedad de una serie de bienes que eran considerados como propios por la Junta Administrativa.

En este sentido se le hizo saber al Presidente de la Junta Vecinal que la institución del Procurador del Común no está facultada para determinar quien es el titular dominical de los bienes en litigio, ya que ello corresponde dirimirlo a nuestros Tribunales de Justicia (Jurisdicción Ordinaria).

En este sentido, desde esta Procuraduría se informó que para ello disponía de las denominadas acciones recuperatorias y declarativas de dominio.

La acción que el art. 348 CC otorga al propietario como fundamental defensa de su derecho tiene un amplio contenido que la doctrina ha ido determinando al comprender en ella tanto la que se dirige contra el tenedor o poseedor de la cosa para reintegrarla al dueño, acción

estrictamente reivindicatoria, cuanto la que pretende la afirmación del derecho dominical ante el que, en cualquier forma, le desconoce, acción declarativa, y, asimismo, cabe incluir en su ámbito todas aquellas acciones que, sin tener en la ley una reglamentación específica, van dirigidas ya a la inicial afirmación del derecho de propiedad o a fijar materialmente el objeto sobre el que éste recae y a hacer efectivos los derechos de gozar y disponer que constituyen la esencia del dominio (St.3-6-64).

2.1.3. Bienes comunales

Los patrimonios comunales son bienes que pertenecen a los entes locales y están destinados a la utilización de los habitantes de la población. Son bienes cuya titularidad corresponde a las corporaciones, pero con la obligación de destinarlos al aprovechamiento de los habitantes del término municipal. La determinación de los beneficiarios de los bienes comunales y las formas de aprovechamiento vecinal constituyen el objeto de las dos quejas que pasamos a analizar: **Q/2304/02** y **Q/690/04**.

En la primera queja, **Q/2304/02**, se hacía alusión a la existencia de una serie de irregularidades en el reparto de los bienes comunales por parte de la Junta Vecinal de Vega de Viejos (León), en concreto, en el aprovechamiento de los pastos sobrantes en un monte de utilidad pública, titularidad de esa junta vecinal.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esa junta vecinal en uno de los informes remitidos señala, entre otras, las siguientes cuestiones:

“Tratándose de pastos sobrantes en un monte de utilidad pública propiedad de esta junta vecinal, cuya explotación no había sido objeto de interés hasta la propuesta presentada por la sociedad arrendataria, considerando que ésta es la única titular de ganado con los permisos administrativos correspondientes debidamente inscrita que pudiera precisar del aprovechamiento de los mismos, se procedió a negociar la suscripción del vigente contrato de arrendamiento en las condiciones más ventajosas posibles para los vecinos, cual es la costumbre o sistema tradicional”.

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en esta institución se desprende la existencia de una serie de irregularidades en la actuación desarrollada por la referida junta vecinal.

En concreto, al considerar la propia Junta Vecinal de Vega de Viejos que esos terrenos son “comunales”, su aprovechamiento ha de hacerse de conformidad con lo establecido en el art. 75 del RDL 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 en el art. 94 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, lo que comporta que en este caso debía haberse

procedido a la adjudicación del aprovechamiento de esos terrenos comunales por subasta pública.

En efecto, el aprovechamiento de los bienes comunales ha de hacerse en los términos previstos en ese art. 75, que escalona por orden de preferencia cada una de las posibles formas de explotación de los bienes comunales, de modo que su aplicación respectiva requiere que no sea posible acudir a la anterior. De esta manera, ha de concluirse que debió acudirse “a la adjudicación mediante precio”, como dispone el número 3 de ese art. 94. Y esta adjudicación debería haberse efectuado por “subasta pública”, como establece el art. 98 de ese reglamento de bienes, aunque en ella, como también se indica en este precepto, tengan preferencia sobre los “no residentes, en igualdad de condiciones, los postores vecinos”. Sólo en el supuesto de que falten licitadores en la subasta, se admite en el número 2 de ese art. 98 la adjudicación directa.

Dicho lo anterior, hemos de indicar que la cláusula primera del contrato de arrendamiento establece expresamente que: *“La Entidad Local de Vega de Viejos, procede a adjudicar directamente el aprovechamiento de pastos sobrantes del monte de UP”*.

El contrato de arrendamiento es un contrato de carácter privado, tal como establece actualmente el art. 5.3 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 no existe una voluntad libre por parte de la junta vecinal para

contratar, sino que la formación de la voluntad del órgano administrativo debe producirse conforme a la normativa y el procedimiento administrativo, de acuerdo con la teoría de los “actos separables”, concepto de creación jurisprudencial y recogido por el Texto Refundido.

En cuanto a la forma de contratación, en este caso, se adjudicó el contrato directamente vulnerando los principios básicos de la contratación pública de publicidad y libre concurrencia, igualdad y no discriminación. Además, el art. 118 del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, establece como formas de adjudicación la subasta, el concurso y la adjudicación directa, entendiéndose ésta sustituida por el procedimiento negociado en la actualidad. La norma general es por tanto la subasta, de conformidad con el art. 92 del Reglamento de Bienes, siendo la adjudicación directa la aplicable en caso excepcional y siempre justificada; en este caso concreto, no existe documentación preparatoria y se ha contratado prescindiendo total y absolutamente de cualquier tipo de procedimiento legalmente establecido.

Pues bien, al no haberse seguido el procedimiento legalmente establecido para la adjudicación del aprovechamiento de los bienes comunales de que se trata, ha de concluirse que el contrato de arrendamiento es nulo de pleno derecho, en virtud del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJA-PAC.

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

“Que se proceda a la revisión de oficio del contrato de arrendamiento al ser éste nulo de pleno derecho, por haberse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

La citada resolución no fue objeto de aceptación por parte de la Junta Vecinal de Vega de Viejos.

En la **Q/690/04**, el motivo era la disconformidad con el reparto de suertes de las tierras propiedad del Ayuntamiento de Castrillo del Val (Burgos).

Según manifiesta el denunciante existen cinco personas, beneficiarias de los pastos que, estando empadronadas en el Ayuntamiento de Castrillo del Val, residen en Burgos.

Asimismo, manifiesta que algunas de las tierras han sido subarrendadas en contradicción con las normas aprobadas por ese Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó a ese Ayuntamiento que confirmase si era cierto o no que los citados beneficiarios cumplían los requisitos exigidos al respecto, esto es, inscripción en el padrón y residencia efectiva.

En el informe remitido al respecto no se hace referencia a lo solicitado, limitándose a señalar que, cito textualmente: “el actual reparto de tierras propiedad de esta corporación fue asignado, según costumbre

ancestral, a los vecinos del municipio y que la última vez que se realizó fue hace aproximadamente 8 años, por lo que está más que consolidada dicha adjudicación. Por lo que este ayuntamiento, hasta que no finalicen los derechos adjudicados en su día, por anteriores corporaciones, no va a entrar a discernir sobre cómo se realizó el reparto”.

Respecto de la segunda cuestión planteada (tierras subarrendadas), se reitera que se deben respetar los acuerdos adoptados por anteriores corporaciones. No obstante, el punto quinto del acuerdo establece que: *“las tierras no se podrán trabajar por nadie que no sea vecino, y en ningún caso subarrendar”*.

Analizados los hechos anteriormente expuestos conviene pasar al estudio de las diversas cuestiones relacionadas con los hechos expuestos.

La demostración de que un habitante es vecino de un pueblo en la realidad plantea un problema. Es preciso conocer cómo se prueba que la persona ha cumplido la condición requerida. En definitiva, es necesario determinar si es suficiente que la persona está inscrita en el padrón municipal o debe exigirse, además, que justifique la residencia efectiva en la localidad, independientemente de que formalmente aparezca como vecino en el padrón.

El art. 55 del RD 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales dispone que: “Son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, en los términos establecidos en el

art. 54.1 de este reglamento, se encuentran inscritos en el padrón municipal”.

De esta forma, se distingue claramente entre la inscripción en el Padrón y la residencia efectiva, configurándose como requisitos independientes y necesarios para adquirir el derecho a los aprovechamientos. La separación de las dos condiciones descritas puede apreciarse, por ejemplo, en las siguientes sentencias:

- STS de 15 de marzo de 1985: “aun cuando siga empadronado en su lugar de procedencia y arraigo, no puede tener la condición de vecino-residente de aquella localidad, porque se lo impide su falta de residencia habitual que como circunstancia obligada establece el art. 44 de la LRL, para gozar de la condición de vecino, que, perdida, faculta a la corporación municipal para denegarle la adjudicación de las tierras del común, por no cumplir con la totalidad de las condiciones que la Ley municipal exige...”.

- STSJ de Asturias, de 25 de octubre de 1999: “no basta el simple empadronamiento que debe ir acompañado de la residencia habitual en el municipio, pues en otro caso se trataría de un puro formalismo para desvirtuar la exigencia de residencia habitual exigida por el citado reglamento para ostentar la condición de vecino como por la mencionada ordenanza para el aprovechamiento de pastos que exige la condición de vecino y que figure inscrito como una dualidad de condiciones que deben concurrir en todo caso, para poder ser beneficiario del indicado aprovechamiento de pastos”.

En este sentido hemos de indicar que la costumbre que se aplica en el Ayuntamiento de Castrillo del Val para tomar parte en las suertes de las tierras exige además de la antigüedad en el padrón municipal de habitantes superior a cinco años, una residencia real, efectiva y permanente en el pueblo.

Asimismo, es precisamente el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales el ejemplo que siempre se invoca respecto a la admisión normativa de la aplicación de la costumbre (art. 75.2 del Texto Refundido de las Bases de Régimen Local). Dicha norma consuetudinaria es de obligado cumplimiento no sólo por la administración sino también por los vecinos al efectuar la utilización.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular la siguiente resolución:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se compruebe por parte de esa corporación municipal si los citados beneficiarios cumplen la totalidad de requisitos exigidos para tener derecho a las suertes de tierra propiedad de ese ayuntamiento, procediéndose en caso contrario a declarar nulos, a través del procedimiento legalmente establecido, los acuerdos por los que se adjudicaron dichas suertes de tierras.

Segundo.- Que respecto de las tierras subarrendadas, se adopten las medidas legalmente previstas para dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo aprobado por ese Ayuntamiento”.

Por último cabe hacer referencia a la **Q/324/04**. En ella se hacía alusión a la falta de contestación a dos escritos en los que se solicitaba copia de la ordenanza reguladora del aprovechamiento de pastos comunales.

Admitida la queja a trámite y solicitada la información a la Junta Vecinal de Benllera (León) se comprobó que la citada ordenanza fue expuesta en el tablón de anuncios de dicha junta vecinal. Sin embargo, antes de finalizar el plazo de exposición pública, fue sustraída. No existiendo garantías de que la reposición de la ordenanza en el tablón de anuncios no fuera nuevamente sustraída, se acordó que la misma podía ser consultada en la residencia del alcalde-pedáneo.

A la vista de lo expuesto, esta institución consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Primero.- Que se adopten las medidas oportunas para que en lo sucesivo se evite la sustracción de las ordenanzas y demás comunicados que se fijan en esas dependencias, mediante la colocación de un tablón de anuncios con las debidas medidas de seguridad, habilitando la partida presupuestaria para ello.

Segundo.- Que en sucesivas ocasiones, y con el fin de evitar indefensión, se estudie la posibilidad de publicar en el BOP junto con el anuncio el texto íntegro de la ordenanza.

Tercero.- Que en todo caso, cuando se utilice otro medio de comunicación, se anuncie en el BOP el lugar de exhibición de la ordenanza”.

En la fecha de finalización del presente informe, la Junta Vecinal de Benllera comunicó a esta Procuraduría que las ordenanzas y comunicados se expondrían en la antigua escuela de niños, sede de la junta vecinal de este pueblo, anunciando que ha de solicitarse previamente la llave del local ya que, por razones de seguridad, permanece cerrado.

2.2. Servicios municipales

Resulta insoslayable establecer la conexión entre las competencias municipales como suministro de agua, alcantarillado, basuras, alumbrado público, etc., y el derecho de los vecinos al establecimiento del correspondiente servicio público, al constituir una competencia propia de carácter obligatorio, como así resulta de nuestra Constitución, de la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León y de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de Bases de Régimen Local, y demás concordantes.

Servicios que, además, deben ser prestados con las notas de regularidad y continuidad para garantizar al ciudadano su digna subsistencia y una existencia vital efectiva. Tales criterios hunden sus raíces en las exigencias propias del Estado Social de Derecho y son predicables tanto cuando los servicios a que nos venimos refiriendo son

prestados o gestionados directamente por la administración como cuando la gestión tiene lugar de forma indirecta.

Así las cosas, múltiples han sido las reclamaciones presentadas ante esta institución interesando la mediación del Procurador ante la falta, insuficiencia, deficiencia o irregularidades en la prestación de servicios municipales tan fundamentales, como son el de alcantarillado, abastecimiento de agua domiciliaria (destacando aquí quejas sobre la asunción de los gastos derivados de la instalación de acometida), alumbrado público o la recogida de basuras, como veremos a continuación.

2.2.1 Suministro de agua

En el expediente de queja registrado en esta institución con el número de referencia **Q/2066/03** se hacía alusión al hecho de que el Ayuntamiento de Marazoleja (Segovia) requirió al reclamante el abono de 270,46 € en concepto del arreglo de la avería causada en la acometida de agua a la vivienda de su propiedad.

Iniciadas las diligencias de investigación el Ayuntamiento, en su informe, nos hacía saber que en ese Municipio los propietarios de las viviendas son los que siempre han asumido las averías en las acometidas pero que, atendiendo a la circunstancia extraordinaria de la instalación reciente de un grupo de presión, en la última reunión sostenida con los afectados por las averías se llegó a la conformidad de la totalidad de los

presentes de que los gastos se sufragaran al cincuenta por ciento por el Ayuntamiento y los vecinos afectados.

Pues bien, a la vista de lo expuesto se consideró necesario efectuar una serie de valoraciones al respecto.

En primer lugar manifestar que a esta institución no le constaba que D. XXX, como parte afectada, hubiese manifestado su conformidad con el “acuerdo” al cual llegó el ayuntamiento con el resto de los vecinos sobre el hecho de asumir el cincuenta por ciento de los gastos por la reparación de las acometidas de sus viviendas. Es más, acudió a esta institución por considerar que dichos gastos debían correr por cuenta de la corporación local.

Así pues, la cuestión central a dirimir radicaba en determinar quién había de asumir los gastos derivados de la reparación de la avería detectada en la acometida del inmueble del reclamante.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20.1 m), y el art. 25.2.I) de la LRBRL reconocen al municipio competencia en materia de “suministro de agua y recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”, y los arts. 21.1 de la Ley 1/1998 de 4 de junio y 26.1.a) de la LRBRL imponen a todos los municipios que, por sí o asociados, presten en todo caso los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado entre otros, y la propia LRBRL asigna a la provincia competencia para “asegurar la

prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” (art. 31.2.a).

La imposición al municipio de la obligación de prestar estos servicios genera, correlativamente, el derecho de los vecinos de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el caso de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, (art. 18.1.g)

Repetidas Sentencias del Tribunal Supremo reconocen este carácter de servicio obligatorio y esencial. Añade la sentencia de 16 de mayo de 1997 que:

“Resulta insoslayable establecer la conexión entre las competencias municipales a que acabamos de referirnos y el derecho –(art. 18.1.g LRRL)– de los vecinos a 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, como aquí sucede, servicios que, además, deben ser prestados con las notas de regularidad y continuidad para garantizar así al ciudadano su digna subsistencia” (*STS de 24 de febrero de 2000*).

La obligatoriedad de prestar el suministro tiene como fin, dice la sentencia, “el de garantizar al ciudadano una existencia vital efectiva”.

El art. 106 del TRRL establece las normas de regulación general de un servicio local: “Los actos de gestión del servicio en sus relaciones con los usuarios estarán sometidos a las normas del propio servicio y, en su caso, a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma que regule la materia”

Asimismo, las Normas Básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua 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 9-12-1975).

En cuanto al ramal de acometida insistir que es de propiedad pública y, por ende, parte de la instalación de un servicio público.

“La ‘acometida’ es la tubería que enlaza la instalación general interior del inmueble con la tubería de la red de distribución” (NB 1.1.1.).

Continúa la citada norma: “Atravesará el muro de cerramiento del edificio por un orificio practicado por el propietario o abonado...”. Es decir, la acometida va desde la red general de abastecimiento hasta la puerta del inmueble.

La acometida incluye las llaves de maniobra: llave de toma, llave de registro y llave de paso (NB 1.1.1.) y “su instalación correrá a cuenta del suministrador” (misma norma) que en este caso es el propio Ayuntamiento.

No existe, pues, “acometida particular”. Se trata de parte de la instalación de un servicio público, de propiedad municipal.

En cuanto al mantenimiento y reparación de la acometida señalar que es el Ayuntamiento el propietario de la instalación, de la acometida, y el suministrador y el gestor del servicio. Por ello, tiene la obligación de garantizar la prestación del servicio, mínimo obligatorio y esencial, de manera regular y continua realizando para ello las reparaciones necesarias. Le corresponde, pues, el mantenimiento y la realización de las reparaciones de la acometida.

Entendemos por ello que el reclamante tiene derecho a obtener la devolución de lo pagado, siempre que hubiese abonado el importe reclamado.

Por todo ello, se efectuó la siguiente resolución:

“Que en el supuesto de que el reclamante hubiera procedido al abono de la cantidad requerida se proceda a su devolución”.

A la fecha del cierre del presente informe nos encontramos a la espera de una respuesta por parte del Ayuntamiento de Marazoleja.

En el expediente de queja **Q/9/04** también se planteaba una cuestión similar a la suscitada en el caso anterior. Si bien frente al Ayuntamiento de Villadeciervos (Zamora), el cual solicitaba al afectado el resarcimiento de los gastos sufridos como consecuencia de las obras que se tuvieron que

hacer en la red de abastecimiento de agua para solventar el problema del caudal de agua que existía en su inmueble.

Una vez recopilada la información solicitada a la corporación local ésta, en su informe, nos comunicaba que en el año 1986 se cambió toda la red de abastecimiento de agua del pueblo, y que los vecinos, salvo D. XXX, pagaron a la empresa constructora el coste de enganchar su tubería de agua a la red general, añadiendo que ese Ayuntamiento no podía resarcir a D. XXX los gastos ocasionados por cambiar la tubería vieja de enganche a la red ya que entonces debería resarcir a todos los vecinos que abonaron los gastos en su día.

Pues bien, así lo expuesto, y con independencia de la voluntad del resto de los vecinos de asumir el coste de dicha renovación, la cuestión central radicaba en determinar si el reclamante tenía o no la obligación de pagar las obras de cambio y/o renovación de la tubería de acometida a la red general de abastecimiento de agua a su inmueble.

Así lo expuesto, y con independencia de que en el año 1986 el resto de los vecinos costearon voluntariamente la obra en la parte que a ellos les afectaba y que no constaba que se hubiese dado una respuesta expresa a la reclamación presentada por el afectado, se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución (dando por reproducida la fundamentación jurídica del supuesto anterior):

“Que, a juicio de esta institución, corresponde a esa Administración asumir los gastos derivados de las obras de cambio

de la tubería de acometida a la red general de saneamiento del inmueble de D. XXX, en base a la fundamentación jurídica y jurisprudencial desarrollada en el presente escrito.

Que en el caso de que carezcan de medios materiales y/o técnicos para ello interese auxilio a la Diputación Provincial de Zamora.

Que en el supuesto de que esa Corporación mantenga una postura disidente frente a los términos de esta resolución, responda de manera expresa y motivada jurídicamente a la reclamación de fecha 8 de julio de 2003 presentada por el reclamante de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC”.

El Ayuntamiento manifestó su rechazo aduciendo que era costumbre seguida el hecho de que las acometidas fueran costeadas por los usuarios en contra de lo que establecen normas de rango superior.

En el expediente **Q/545/03**, se hacía alusión a la falta de respuesta expresa al escrito de fecha 18 de noviembre de 2002 mediante el cual el reclamante interesaba una copia de la Ordenanza Municipal reguladora del Servicio de Abastecimiento de Agua de la localidad de Villasur de Herreros (Burgos).

El Ayuntamiento, en su respuesta, reconocía expresamente que no se procedió a la remisión de la información interesada por el reclamante.

El art. 105.b) de nuestro texto Constitucional recoge en nuestro ordenamiento jurídico el derecho de “Acceso a los archivos y registros administrativos”, si bien lo enuncia en términos amplios, que luego son concretados, tanto en lo que respecta al contenido como a las condiciones de ejercicio, por el art. 37 LRJ-PAC (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Para indagar, pues, sobre el contenido del art. 105 b) CE es preciso interpretar 3 aspectos del precepto, que pueden resultar especialmente controvertidos.

Tales aspectos son:

- 1) El ámbito subjetivo contenido en el vocablo ‘ciudadano’.
- 2) Ámbito de aplicación objetivo que dependerá de la exégesis que se haga del sintagma “acceso... a los archivos y registros administrativos”.
- 3) Los límites de dicho derecho, a los que hace referencia el precepto cuando indica la posibilidad de ejercicio del derecho “salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

Ahora bien, cabe plantearnos que hemos de entender como ‘ciudadanos’, ya que si nos atenemos a un concepto reducido del término, quedarían englobadas, las personas físicas nacionales y en plenitud de sus derechos.

No debemos olvidar que el reclamante, si bien no era vecino de la localidad, sí era vocal de una Junta Vecinal perteneciente al Ayuntamiento de Villasur de Herreros y, por ende, ostentaba intereses legítimos.

Pues bien, dando respuesta a estas cuestiones, nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia de 14 de Marzo de 1983, como máximo interprete de nuestra Ley Fundamental, ha considerado que el vocablo ‘ciudadano’ ha de entenderse en un sentido amplio, desnaturalizando el concepto técnico-histórico de ciudadano, sustituyéndolo por otro, el de interesado, de contenido más extenso, en el cual indudablemente hemos de englobar al reclamante.

Desde el otro lado de la relación intersubjetiva, esto es, desde la parte del sujeto que está obligado a desvelar la información obrante en su poder, son la administración institucional, corporativa y todos aquéllos que colaboren y participen en el ejercicio de funciones públicas.

A mayor abundamiento, los arts. 69 y 70 en su párrafo 3º de la LBRL establecen que las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

Reconociendo el derecho de estos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos corporativos y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del reiterado art. 105 b) de la Constitución.

Además, la denegación o limitación de este derecho deberá verificarse mediante resolución motivada.

En términos parecidos se pronuncia el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en los arts. 227 y ss.

A la vista de lo expuesto se consideró pertinente formular la siguiente resolución:

“Que por ese Ayuntamiento se proceda a dar una respuesta expresa al escrito de D. XXX facilitándole copia de la Ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de agua aplicable en ese municipio”.

Resolución que fue aceptada y cumplida en los extremos recomendados por esta procuraduría.

2.2.2. Servicio de alcantarillado

Como sabemos las aguas que proceden de la lluvia o, en cualquier caso, 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.

Esta cuestión se planteó en el expediente **Q/763/04**, en el cual se hacía alusión al hecho de que en la localidad de Navas de Oro (Segovia) se

venían produciendo inundaciones en las terminaciones de las calles Germán y Marino Gallego (donde se unen con la carretera que se dirige a la localidad vecina de Nava de la Asunción), al no tener estas calles la suficiente capacidad de desagüe, ya que cuando llovía un poco más fuerte de lo normal se acumulaba el agua en ellas inundando patios, cocheras y viviendas.

Después de recopilar la información pertinente, el Ayuntamiento reconocía el problema, añadiendo como excusa que el mismo afectaba a un número de vecinos reducidos, y que la mayoría de los residentes de la zona afectada eran conscientes de la ‘ocasionalidad’ de los hechos. No obstante, se encontraba a la espera de que los propios afectados formularan alternativas para solucionar el problema.

Sorprendió a esta institución que, habiendo reconocido el problema denunciado, la corporación local trasladase a los vecinos la propuesta de una solución al problema, minimizándolo en base a que sólo afectaba a un “número reducido” en relación con los firmantes de la reclamación y que era de carácter puntual y esporádico.

En este campo hemos de partir del intento de la LRBRL de conjugar, por un lado, la obligación municipal de prestación de los servicios mínimos con el derecho del vecino a exigirla, como así resulta del art. 18.1 g) y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir competencia propia de carácter obligatorio. En este sentido se pronuncia la STTS de 25 de abril de 1989.

Por su parte, dentro del ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, también es clara. Así, el art. 20.1 l) y m) atribuye 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 que residan (art. 21).

El art. 57 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León atribuye competencia a las corporaciones locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, en materia de Salud Pública y, en concreto, según su punto a): “...el saneamiento de aguas residuales...”.

Por otro lado, 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. Así, en STTS de 26 de noviembre de 1983 se señala que:

“.. la causa eficiente o decisiva para la producción de los daños de referencia no radicaba en la simple rotura de la tubería de reducido diámetro para la conducción de aguas potables, sino en la insuficiencia del colector municipal para albergar y evacuar adecuadamente en la situación excepcional y de emergencia que

consta probado el inusitado caudal de agua y sus consiguientes arrastres”.

En definitiva, lo que resultaba claro era que el sistema de evacuación de aguas cuando existían abundantes precipitaciones pluviales era insuficiente, como así constaba en los informes recopilados y en el reportaje fotográfico que se adjuntó, desconociendo esta institución su motivo (ejecución de obras de pavimentación, supresión de sumideros, insuficiente infraestructura, etc.), pero, con independencia de ello, lo que era una cuestión indubitable era que correspondía al ayuntamiento adoptar las medidas correspondientes para solventar el problema y no dar traslado a los reclamantes del mismo.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

"Que por parte de esa corporación local que V.I. preside se adopten las medidas oportunas al objeto de dotar a las calles afectadas de una adecuada evacuación de aguas pluviales al objeto de evitar el problema objeto de debate, máxime teniendo en cuenta el cambio climático que se está experimentando en nuestra Comunidad resultando habitual un mayor índice pluvial en determinadas épocas del año.

Que en el caso de que se carezca de medios técnicos y económicos para ello soliciten la asistencia del SAM de la Diputación Provincial de Segovia, así como las ayudas existentes por parte de

la Junta de Castilla y León (Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local)

Que, en última instancia, se acuda a la figura de las contribuciones especiales según lo establecido en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales”.

Nos encontramos a la espera de recibir una respuesta de la corporación local.

En otro orden de cosas, debe tenerse en cuenta que las viviendas sin conexión a una red de alcantarillado local han presentado siempre dificultades importantes a 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 ellos.

Pues bien, a pesar de lo expuesto, podemos afirmar que, hoy en día, en pleno siglo XXI, existen localidades en las que como sistema de evacuación de aguas sucias se siguen utilizando las fosas sépticas, problema importante a valorar, máxime teniendo en cuenta que, en muchos casos, la limpieza y mantenimiento de las mismas resulta deficiente, afirmación que constatan las reclamaciones presentadas ante esta institución a lo largo del año 2004 denunciando este hecho, como veremos.

En el expediente **Q/1170/03**, se denunciaba la carencia del servicio de alcantarillado en un inmueble de la localidad de Estebanez de la Calzada (Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo, León), el cual contaba con una fosa séptica para la evacuación de las aguas residuales.

Así lo expuesto y, ante la conducta silente mantenida por la corporación local ante los requerimientos del Procurador del Común, esta institución solicitó la colaboración del SAM de la Diputación Provincial de León, remitiendo ésta un informe elaborado por un técnico del Servicio en que se hacía constar, entre otros extremos, que el inmueble carecía del servicio de colector y que dicho inmueble estaba situado a 43,50 m/l de la cámara de descarga y situado en suelo urbano.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que cuando el legislador aborda el tema del servicio de desagüe, no piensa en las fosas sépticas, sencillamente porque los servicios públicos se guían por la idea de progreso y el progreso lo constituye la sustitución de las fosas sépticas por una adecuada red de alcantarillado (STTS de 21 de enero de 1992).

Como señala la STTS de 1 de junio de 1979, conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, configurado específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios, convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles como mínimos, configuración que permanece en la actualidad a la vista de lo dispuesto en los arts. 25.2 h) y 26 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases

de Régimen Local, competencias que desde el punto de vista de control sanitario del medio ambiente, en cuanto a tratamiento de aguas residuales, atribuye a los ayuntamientos el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por otro lado, sabido es que el criterio jurisprudencial es contrario a la solución del sistema de evacuación de aguas por fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas (STTS 13 de junio de 1988).

Esta institución es consciente de que para algunos de nuestros núcleos de población la sustitución o eliminación de estas fosas entraña gran dificultad. Ahora bien, hemos de entender que sólo cabrían en casos muy excepcionales, como sería la imposibilidad material de la conexión con la red general de saneamiento por técnicas normales y siempre que reuniesen las condiciones necesarias para evitar los peligros para la sanidad, salubridad pública así como medioambientales. Y ello porque, lamentablemente, la realidad nos muestra que lo que se conocen como fosas sépticas son, generalmente, “pozos negros”, totalmente prohibidos.

Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional considera que:

“...mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos que el propio servicio satisface”.

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

"Que por parte de esa corporación local se proceda a valorar la adopción de las medidas pertinentes para dotar del servicio mínimo de alcantarillado al inmueble de D. XXX y suprimir, en la medida de lo posible, la fosa séptica de la que dispone.

Que se solicite, en el supuesto de carecer de medios materiales y personales para ello, la asistencia oportuna a la Diputación Provincial de León y a la Junta de Castilla y León (ayudas con cargo al Fondo de Cooperación Local)".

En la fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente de queja **Q/1956/03**, también se planteaba la existencia de una fosa séptica o pozo negro en la localidad de Boecillo (Valladolid) provocando, sobre todo en época estival, un hedor insoportable que penetraba en la casa del reclamante.

Pues bien, considerando que en el informe municipal se reconocía, entre otros extremos, la existencia de un pozo que recogía las aguas residuales, de conformidad con la fundamentación sostenida en casos anteriores, se procedió a formular la siguiente resolución:

“Que por parte de esa corporación local se proceda a valorar la adopción de las medidas pertinentes para suprimir, en la medida de lo posible, la fosa séptica objeto de debate.

Que se solicite, en el supuesto de carecer de medios materiales y personales para ello, la asistencia oportuna a la Diputación Provincial de Palencia y a la Junta de Castilla y León.

Que, en el supuesto de que ello resulte materialmente imposible a corto plazo, se mantenga en perfecto estado de mantenimiento la misma, mediante limpiezas periódicas e inspecciones sobre su estanqueidad”.

Después de cuatro meses de espera sin recibir una respuesta del Ayuntamiento, procedimos al cierre del expediente.

2.2.3. Pavimentación de vías públicas

En expediente **Q/2188/03** se denunciaba la falta de pavimentación de un tramo, de unos 16 m. de largo, de una calle de la localidad de Flores de Aliste–Zamora (tramo de acceso al garaje de la vivienda del reclamante).

Iniciadas las diligencias de investigación oportunas, el Ayuntamiento de Gallegos del Río, responsable del servicio, nos aclaraba que existían otros tramos que se encontraban sin asfaltar en las siete localidades que dependen del Ayuntamiento y que ello obedecía a cuestiones de índole económica, existiendo otro orden de prioridades.

Pues bien, lo cierto es que el servicio de pavimentación de vías públicas constituye, de conformidad con el art. 26.1a) LBRL, un servicio público mínimo (Los municipios, por sí o asociados, deberán prestar en todos los municipios el servicio de pavimentación de vías públicas).

Por otra parte, el art. 18.1g) 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. Asimismo, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León en su art. 20.1.e) recoge como competencia municipal la pavimentación y conservación de vías y caminos.

Sin embargo, lo cierto es que el Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante RGU) dispone en su art. 39.1 que en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinan.

Y de conformidad con el art. 40.2 RGU el compromiso de urbanizar alcanzará no sólo a las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretende construir sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios, tales como red de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

Ahora bien, en el caso de que no se hayan exigido por la corporación municipal las garantías mencionadas lo que procede es aprobar los correspondientes proyectos de obra e imponer, en su caso, contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados (art. 30 LHL).

Y ello porque, en efecto, la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aún acogándose la entidad local a las líneas de ayuda a este fin establecidas- implica un coste, en ocasiones excesivo, para las arcas municipales.

En concreto, y de conformidad con el art. 31.1 LHL (Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las 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 las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios imponiendo al ayuntamiento la necesidad de ponderar el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales “estableciendo un máximo del noventa por ciento sobre aquel que ha de ir decreciendo en la medida en que los intereses particulares implicados en la obra cedan paso en favor de los intereses generales” tal y como afirman las Sentencias de 16 de septiembre de 1995 y de 21 de junio de 1994.

Finalmente, y respecto a la afirmación relativa a que las subvenciones concedidas al Ayuntamiento destinadas a pavimentación

resultaban insuficientes para pavimentar todas y cada una de las calles de las siete localidades, indicar que, tal y como ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia del TS, “La inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los Ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En efecto, no cabe excusar a la Administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios (la habilitación de los mismos no es condición para la inexistencia del derecho sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración)”.

Por todo ello, esta Procuraduría valoró la conveniencia de formular la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación Municipal, en el caso de que no se hubiesen exigido las garantías mencionadas en el RGU, se proceda a aprobar los correspondientes proyectos de obra y a imponer, en su caso, contribuciones especiales siempre que no sea posible su financiación a través de las diferentes líneas de ayudas provinciales y/o autonómicas previstas anualmente a tal efecto”.

El Ayuntamiento acordó en Pleno la aceptación de la resolución efectuada, en su totalidad, por unanimidad de los Señores. Concejales.

En el expediente **Q/1546/03** se denunciaba la producción de una serie de perjuicios en el inmueble propiedad del reclamante, sito en la localidad de Ólvega (Soria), debido a que, como consecuencia de la colocación de una rampa transversal en la calle, cada vez que se producían

precipitaciones pluviales las aguas llegaban hasta su propiedad, penetrando en la misma y generando humedades.

Después de interesarnos en el problema y dirigirnos a la corporación local ésta, en su informe, nos comunicaba que no se había colocado ninguna rampa transversal, sino que lo que se había hecho era pavimentar un trozo de calle y que el problema era que la vía tenía una pendiente bastante considerable y que el agua discurría hasta la casa del reclamante.

Pues bien, con independencia de que el Ayuntamiento manifestó en su día el propósito de colocar algún elemento que impidiese el paso del agua hacia dicha propiedad, lo cual fue valorado positivamente por parte de esta institución, me vi en la necesidad de solicitar un informe técnico al SAM de la Diputación Provincial de Soria, en el cual se hacía constar literalmente que:

“El edificio está ubicado en un punto de divisoria de cuencas entre las dos calles que bajan, por lo que la fachada lateral izquierda actúa a modo de proa de barco, dividiendo las aguas hacia un lado y otro para embocarlas por las calles respectivas.

Es evidente que las modificaciones en la superficie de la calle debidas a la nueva pavimentación han propiciado dos efectos:

Primero, se ha modificado el coeficiente de escorrentía de la zona lo que origina que el agua que cae llega a la zona pavimentada y

discurre íntegramente por la superficie de la calle en vez de filtrarse una parte de ella al terreno como lo hacía antes (este efecto es de escasa importancia ya que solo afectaría un ancho de 6 metros de calle).

Segundo, se ha podido influir en el trazado de los cauces iniciales de las corrientes, centrando el caudal hacia la fachada lateral del edificio, como lo demuestran los arrastres existentes de gravilla contra la fachada, aunque las pendientes dadas al pavimento hayan sido muy generosas.

Otro elemento que influye en el centrado del cauce es, indudablemente, la existencia de la rampa de tierra en la zona no pavimentada, para acceso a la finca ubicada calle arriba, que desvía la corriente de agua de lluvia hacia el lado opuesto de la calle y, por tanto, al llegar a la zona pavimentada, baja centrada y topa con la fachada lateral del inmueble sin opción de desviarse.

Por otro lado, el edificio presenta múltiples patologías por humedades, difíciles de imputar a una sola causa y muy complicado de determinar los efectos de cada una de ellas que paso a describir:

Al tratarse de un edificio semienterrado debiera haberse previsto en su construcción la variación del nivel freático y, por tanto, un sistema de drenaje e impermeabilizado de muros y pavimentos a fin de evitar la entrada de agua, que lo hace tanto por capilaridad como por filtraciones.

Las humedades de las tres fachadas exteriores parecen ser debidas fundamentalmente a filtraciones provenientes de la calle, de forma generalizada en toda su longitud.

Existe también humedad en el muro medianero del edificio, situado en la cara opuesta a la fachada lateral. Esta puede ser por capilaridad del agua subterránea o por filtraciones del solar colindante.

Existen humedades en toda la tabiquería interior de la planta semisótano claramente debidas a absorción por capilaridad del agua subterránea.

Afirmar que todas las humedades del edificio son consecuencia de las obras de pavimentación de la calle, creo que sería faltar a la verdad, pues en la solución constructiva del edificio no parece que se haya prestado en su día atención a la impermeabilización o, como ya he dicho antes, se ha degradado hasta desaparecer.

Tanto la rampa de tierra calle arriba, como la nueva pavimentación realizada han podido influir en la modificación del discurrir de las aguas de lluvia por la calle, dirigiéndolas hacia el frente de la fachada y, una vez ahí calle abajo.

Al servir la mencionada fachada de encauzamiento para el agua junto con la solera del suelo, el agua se filtra por la junta entre los dos elementos ingresando en el subsuelo inmediatamente al lado o

encima del muro desde donde una parte se filtraría a través y otra pasaría por debajo del mismo ingresando en la vivienda a través de las juntas del suelo.

Conclusión:

Puede afirmarse que todos los indicios indican que las obras de pavimentación no influyen en la aparición pero sí en la mayor intensidad de las humedades existentes en el interior del edificio.”

Esta institución era consciente de que el inmueble en cuestión, por sus características constructivas y antigüedad, carecía de un aislamiento térmico adecuado favoreciendo con ello la aparición de humedades. Sin embargo, lo que resultaba indubitable era que el problema se había visto agravado a raíz de las obras de asfaltado de la calle, lo cual no se hubiera producido si se hubiese realizado un adecuado estudio, valorando las características de la vía, inclinación de la misma, así como el discurso natural de las aguas cuando se producen precipitaciones pluviales.

El informe técnico señalaba, como alternativa, que se podría buscar una solución que encauzase el agua superficial lejos de la fachada, modificando la solución de la calle para evitar que el agua topase directamente con la pared, se podría sellar la junta entre fachada y calle para evitar el paso del agua, así como cualquier otra medida para alejar el agua superficial del edificio. Ello sin perjuicio de las obras de acondicionamiento del edificio que correspondía realizar al propietario, como era la colocación de un drenaje perimetral y una impermeabilización

y saneamiento interior adecuados, ya que si no, según el técnico, continuaría existiendo humedad en el sótano por ingreso de aguas subterráneas al interior, sin que las soluciones superficiales del viario que se adoptasen pudiesen solucionarlo.

Un tipo de actuación que no es extraña consiste en la ejecución por los ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles.

La Sentencia de 10 de marzo de 1990 consideró que tal circunstancia había producido un verdadero perjuicio, una verdadera lesión patrimonial basada en la consideración de que comportaba, por una parte, un cierto demérito comercial de los locales, y, por otra, un incremento del peligro de inundaciones.

La Sala contempla, en definitiva, el supuesto de una obra pública anormalmente ejecutada que no se adapta al principio de eficacia, puesto que los servicios incluidos en la misma deben ser proyectados y realizados atendiendo a la finalidad de ofrecer una utilidad a las fincas colindantes y no, por el contrario, crearles un riesgo, con el consiguiente demérito del inmueble y la necesidad de actuaciones particulares encaminadas a corregir la referida situación; produciéndose una lesión antijurídica como consecuencia de la actuación municipal (que no tienen obligación jurídica de soportar).

La realización de tales obras constituye, sin duda, el ejercicio de un derecho legítimo de la Corporación, pero de su actuación no se pueden derivar perjuicios concretos para los particulares.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución.:

“Que por parte de esa corporación local se articulen las medidas oportunas para minimizar y solventar, en la parte que le corresponde, el problema de las humedades causadas por la filtración de aguas superficiales siguiendo para ello y como punto de referencia las propuestas formuladas por el Técnico del SAM de la Diputación Provincial de Soria. Todo ello sin perjuicio de las obras que corresponde asumir al propietario del inmueble por las deficiencias propias del mismo según lo expuesto en la presente resolución”.

El Ayuntamiento de Ólvega no efectuó pronunciamiento alguno en torno a la presente resolución, por lo que procedimos al archivo del expediente después de esperar cinco meses una respuesta.

Durante el año 2004, varias han sido las reclamaciones resueltas en las que los afectados denunciaban irregularidades en la ejecución de obras de pavimentación por parte de las corporaciones locales ya que la misma daba lugar a retranqueos y estrechamientos anómalos en determinados tramos de las calles.

Varios fueron los ayuntamientos contra los cuales se presentaron reclamación a los cuales, una vez analizados los expedientes, se consideró oportuno remitir una resolución (Ayuntamientos de Carrizo de la Ribera-León, Villaquejida-León y Santovenia del Esla-Zamora).

Así, en el expediente **Q/119/02** se hacía alusión al trazado irregular de una calle de la localidad de Carrizo de la Ribera (León) como consecuencia de las obras de pavimentación de la misma, produciéndose un estrechamiento de la misma sin justificación aparente.

Iniciadas las diligencias de investigación y una vez analizado del último informe del Ayuntamiento de Carrizo de la Ribera se consideró necesario efectuar una serie de consideraciones sobre el problema planteado.

Para ello partimos de que el Avance de la Revisión de las Normas Subsidiarias del Municipio había sido suspendido y que según el Alcalde *“esta Alcaldía no tiene relación con las decisiones que se tomaron entonces para realizar dichos trazados, insistiéndole que los mismos no tendrán ninguna trascendencia”*. Así lo expuesto, salvo otra documentación no obrante en el presente expediente, no existía norma urbanística preceptiva o indicativa sobre las alineaciones en el área de suelo donde se ubica la finca objeto de debate.

Señalar 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 ordenación vigente. Es, pues, la licencia urbanística un acto reglado que se deberá conceder o 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. Ese 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 venir reservada a ésta dicha determinación.

La falta de previsión normativa sobre alineaciones y retranqueos determina que la alineación exigible al ser concedida la correspondiente licencia de obra ha de ser la alineación fijada por la realidad preexistente, en función de las edificaciones contiguas o próximas o de cualquier dato fáctico que inequívocamente permita deducir la alineación.

Es evidente que la administración dispone de una amplia discrecionalidad para determinar tanto el establecimiento de las calles y viales como su especial configuración y trazado, siendo indudable que para ello deberá apoyarse en conocimientos técnicos. Pero la cuestión de dónde debe situarse un vial y qué características debe tener el mismo es algo que no resuelve la técnica sino que constituye una decisión administrativa en función de la apreciación que se haga del interés público. Ahora bien, a pesar de la amplitud de la discrecionalidad de que dispone la administración en el ejercicio de esta actividad de planeamiento, los

tribunales han controlado y anulado determinaciones relativas tanto a la previsión de viales como a su anchura y trazado, por considerarlas arbitrarias.

Así, a título de ejemplo, y apoyándose en el principio de irracionalidad e interdicción de la arbitrariedad, en la STTS de 30 de julio de 1987 y STTS de 18 de julio de 1998 se anula la configuración de un vial con una anchura de 10 metros salvo en una parte del trazado que se reducía a 7,70 y 5 metros, respectivamente, por considerarlo arbitrario y, por ende, carente de motivación. En estos casos la Administración no alegó razón alguna que justificase la extraña forma dada al vial y tampoco pudieron encontrarla los peritos que se pronunciaron sobre el trazado quienes señalaron, además, que dicha configuración determinaría un estrangulamiento de la parte central del vial que crearía un auténtico cuello de botella que causaría, sin lugar a dudas, dificultades circulatorias.

En el caso que nos ocupaba, según el reclamante, en el trazado de la calle Zurbarán se producía un quiebro a la altura de su finca que iba contra los principios del buen urbanismo. Pero lo más importante, hemos de recordar que el principio de justa distribución entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística es un principio esencial del derecho urbanístico que tiene su fundamento en el principio de igualdad, constitucionalmente recogido en los arts. 1.9 y 14 de nuestra Ley Fundamental, y que ya estaba vigente por disposición de los arts. 3.2.b), 87.1 y 117.2.b) de la Ley del Suelo de 1976 principio proclamado, con

reiteración, por el Tribunal Supremo, entre otras en STS de 16 de noviembre de 1987, 20 de julio 1988 y 27 de enero de 1997.

Por todo ello se efectuó la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se proceda a la revisión del requerimiento efectuado al afectado de guardar un retranqueo de 6 metros, al carecer de todo apoyo legal que lo legitime al no determinarse la normativa urbanística que lo establece y ampara.

Que esa Administración, en actuaciones futuras, tenga en cuenta en la determinación del trazado de la vía lo expuesto en la presente resolución y actúe bajo el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios y que se proceda a adaptar, en su caso, a la Ley de 5/1998, de 8 de abril, de Urbanismo el correspondiente instrumento de planeamiento, de conformidad con lo establecido en las disposiciones transitorias del referido cuerpo legal.

Que se proceda a interesar, si se carece de técnicos competentes, asistencia técnica al SAM de la Diputación de León sobre los pasos a seguir en el caso que nos ocupa al objeto de dar una pronta solución al problema”.

La presente resolución fue aceptada.

2.2.4. Servicio de basuras

En el expediente **Q/1152/04** se denunciaba la colocación de siete contenedores de basura en el hueco que configuran los bloques del nº 2 al 7 de Ciudad Jardín (Virgen del Milagro) de la localidad de Villamuriel del Cerrato (Palencia). En los mismos se arrojaban, según el reclamante, desperdicios de una frutería, dos carnicerías y una pescadería. Dicha colocación, parece ser, estaba generando molestias a los vecinos, tales como fuertes olores procedentes de los desperdicios y los ruidos causados por los camiones de la recogida de basura.

El Ayuntamiento de Villaturiel del Cerrato, en su informe, nos hacía saber que había tenido lugar una reunión con los propietarios de las tiendas de alimentación de la zona para que éstos arrojasen los desperdicios a los contenedores en bolsas cerradas. Por otro lado, en lo relativo a la ubicación de los contenedores de basura, señalaba que su modificación supondría que una población de 1.000 personas tendría que realizar un gran desplazamiento, por lo que se estimaba que la colocación de los mismos no debía modificarse en beneficio de la generalidad.

El art. 25.2.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), así como la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León [art. 20.1.m)] atribuye a los ayuntamientos lo relativo a los servicios de limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos y el siguiente art. 26.1 de LRBRL incluye como servicios obligatorios en todos los municipios el de recogida de residuos y,

para los superiores a 5.000 habitantes, además, el de su tratamiento (el Ayuntamiento de Villaturiel del Cerrato tiene una población de más de 5.100 habitantes) para, finalmente, el art. 86.3 declarar en favor de los municipios el servicio esencial de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; normativa que se concreta con las previsiones contenidas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, especialmente, por lo que se refiere a las competencias municipales, en sus arts. 4.3 y 20 y los referentes al régimen sancionador.

A la vista de lo anterior, estamos ante un servicio público obligatorio para el Ayuntamiento y esencial para la comunidad, cuya prestación pueden exigirla los vecinos [art. 18.1.g) de la LRBRL] para cuya organización y regulación las entidades locales tienen plena potestad [art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RS), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955], por lo que en materia de ubicación de los contenedores, características de los mismos, fijación de horarios de recogida, condiciones en que los usuarios han de depositar los residuos, selección de los mismos, etc., sus decisiones no están supeditadas a la conveniencia de los vecinos usuarios y sin perjuicio de que puedan tomarse en consideración sus quejas o sugerencias al respecto. Para ello, lo más conveniente sería la aprobación del correspondiente reglamento u ordenanza del servicio (además de la Ordenanza Fiscal de la tasa), conforme al procedimiento establecido en el art. 49 de la citada LRBRL, si bien nada impide que el Alcalde, al que corresponde dirigir, inspeccionar e

impulsar los servicios y obras municipales, conforme al art. 21.1.d) de la LRBRL en la redacción dada por Ley 11/1999, de 21 de abril disponga, previos los oportunos informes técnicos y sanitarios, la ubicación de los contenedores en los lugares de las vías públicas que considere más conveniente para facilitar su acceso a los usuarios y a los medios mecánicos para la recogida, con las garantías necesarias para evitar, en lo posible, las molestias que puedan causar.

Asimismo, hemos de tener presente que unos de los principales responsables y productores de residuos a nivel local son los establecimientos alimentarios como las pescaderías, carnicerías, restaurantes, bares, supermercados, etc., negocios respecto a los cuales esta institución considera que han de tener un control y una inspección más rigurosa, exigiéndoles requisitos añadidos con el fin de ocasionar las mínimas molestias posibles a los vecinos colindantes como consecuencia de la liberación de sus desperdicios habituales, tales como exigirles el depósito de residuos en horas predeterminadas, sobre todo en épocas estivales, y su colocación en recipientes con características concretas que permitan purificar la parte odorífica al máximo de sus residuos en el tránsito del depósito de las bolsas a su recogida, etc.

En resumen, corresponde la decisión al ayuntamiento que, en la medida de lo posible, debe atender a cohonestar el interés general con el de los particulares, teniendo en cuenta que la colocación de los contenedores en las calles es lo normal en todos los pueblos y ciudades, y que

evidentemente, pueden causar molestias si los lugares elegidos no son adecuados, lo que sería cuestión de corregir.

En este caso, la Administración señalaba que la ubicación de los contenedores respondía a las necesidades generales de la población, por lo que se consideraba adecuada la ubicación de los recipientes, afirmación que esta institución respetó. No obstante, se reconocía que se carecía de normativa legal alguna reguladora sobre recogida de residuos urbanos por lo que, simplemente, se había intentado llegar a un acuerdo con los propietarios de las tiendas de alimentación de la zona para que arrojasen los desperdicios a los contenedores en bolsas perfectamente cerradas.

Recordar que el poder de la ordenanza deriva aquí, de modo directo, de la autonomía de las corporaciones locales y constituye una de las manifestaciones típicas de dicha autonomía, potestad que tiene un ámbito propio de ejercicio en la medida en que se trate de servicios públicos de la competencia local, como es el del recogida de basuras.

En este sentido, y al objeto de dar un correcto tratamiento al problema, se instó al Ayuntamiento para articular los mecanismos legalmente establecidos y proceder a la elaboración y aprobación del una Ordenanza Municipal reguladora del servicio de basuras, haciendo especial hincapié en lo que respecta a establecimientos de alimentación (carnicerías, pescaderías, fruterías, supermercados, bares, restaurantes, etc.), por el volumen y características particulares de los desperdicios procedentes de los mismos.

Respecto a dicha resolución nos encontramos a la espera de recibir una respuesta.

En el expediente de queja número **Q/1974/02** se denunciaba la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Salamanca a las alegaciones formuladas por la Federación de Asociaciones Unidas en pro del Barrio Antiguo de Salamanca (FAUBA) en el proceso de aprobación de la Ordenanza Municipal de Residuos Sólidos y Limpieza Viaria.

Pues bien, después de efectuar las pertinentes diligencias investigadoras, en el escrito remitido por la corporación local se reconocía que las alegaciones formuladas por la Federación no fueron objeto de respuesta expresa al entender que la misma se produjo con la publicación de la Ordenanza en el *BOP* de Salamanca.

La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha establecido un procedimiento administrativo común que deben respetar todos los organismos públicos. De conformidad con el apartado II de su exposición de motivos “... regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones públicas, y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa”.

La Ley 30/92 establece en sus arts. 42-1º y 58-1º que la administración está obligada a responder y a dictar una resolución administrativa sobre cuantos asuntos le planteen aquellos ciudadanos que

reúnan la condición de interesados en un procedimiento administrativo concreto. En los siguientes términos:

“Artículo 42-1º: La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...”.

“Artículo 58-1º: Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses...”.

Además, no debemos olvidar que el art.31 2. de la referida Ley, reconoce como ‘interesado’ en un procedimiento administrativo a las asociaciones y organizaciones representativas de los intereses económicos y sociales, siendo titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

Respecto al trámite de información pública, la citada obligación administrativa está recogida con un criterio general, sin exigir la condición de interesado, en la sección IV “Participación de los interesados” del capítulo III “Instrucción del procedimiento” del título IV “De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”, art. 86-2º, párrafo 2º: “La comparecencia en el trámite de información pública no otorgará por sí misma la condición de interesado. 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 ahora, deberá entenderse que, en todos aquellos supuestos en que los administrados, individual o colectivamente, presenten alegaciones en los trámites de información pública la administración competente, generalmente los ayuntamientos, está obligado 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 todo ello esta institución valoró la conveniencia de formular la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación que V.I. preside:

Se responda de manera expresa a las alegaciones presentadas por la Federación FAUBA durante el trámite de información pública del procedimiento de aprobación de la Ordenanza Municipal de Residuos Sólidos y Limpieza Viaria por disponerlo así el art. 86-3º, párrafo 2º de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En dicha contestación se deberá indicar si las alegaciones han sido rechazadas o aceptadas, en todo o en parte y, en su caso, los motivos por los que han sido desestimadas”.

El Ayuntamiento de Salamanca manifestó su aceptación expresa a la presente resolución.

En el expediente **Q/2023/03**, se denunciaba la existencia de diferentes materiales destinados a la construcción depositados en la calle las Escuelas de la localidad de Sotillo de la Ribera (Burgos) sin que por parte del Ayuntamiento se adoptase medida alguna.

Pues bien, de la documentación remitida resultó que la Corporación local procedió a requerir por tres veces al infractor la retirada de dichos materiales, efectuándose el último requerimiento el 10 de noviembre de 2003. Sin embargo, según el último informe, de fecha 30 de enero de 2004, éste no había sido cumplido (habían transcurrido 6 meses desde el primero).

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que el llamado privilegio de autovinculación administrativa comprende dos aspectos fundamentales:

a) La llamada autotutela declarativa, por la que la administración dicta actos administrativos, que se presuponen válidos y constitutivos de lo que se denomina un título ejecutivo (ejecutividad de los actos administrativos).

b) La autotutela ejecutiva o coactiva, que legitima a la propia administración para llevar a cabo la ejecución material de tales actos de

manera forzosa (ejecutoriedad de los actos administrativos), sin tener que acudir a los tribunales de justicia.

La ejecución forzosa de los actos administrativos ha de efectuarse por los medios que regulan el art. 96 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, esto es, el apremio sobre las personas, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas. En el caso que nos ocupa, no cabe duda que la Administración puede y debe utilizar la ejecución subsidiaria si el requerimiento no se cumple.

Por otro lado, a juicio de esta institución, el excesivo tiempo transcurrido evidenciaba un modo de actuar absolutamente contrario a los principios de celeridad, eficacia y economía que deben presidir las actuaciones de las distintas Administraciones públicas; principios, todos ellos, proclamados en la Constitución.

Hemos de partir de la base de la existencia de un deber de la administración de dar cumplimiento a sus propios actos y, en este sentido, no puede perderse de vista el denominado principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la administración a sus propias determinaciones o declaraciones de voluntad.

Así, en tanto no se destruya la presunción legal de validez y eficacia de los actos administrativos, estos aparecen como obligatorios y su eficacia jurídica vincula por igual al administrado y a la Administración.

Es decir, con ello que, en aquellos casos en los que la resolución de ejecución debe ser cumplida por un ente público, éste ha de llevarla a cabo con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado y adoptando las medidas necesarias, de acuerdo con las leyes.

Si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria y legalmente posible, se corre el riesgo de que las resoluciones administrativas no sean otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

Por todo ello se consideró adecuado formular la siguiente resolución:

“Que, ante el incumplimiento de D. XXX de los requerimientos efectuados desde esa Corporación, se proceda, de manera subsidiaria, a la retirada de los elementos que ocupan la calle Las Escuelas en los términos expuestos en la presente resolución”.

El Ayuntamiento no consideró oportuno aceptar la resolución alegando que, a su entender, sería una cuestión que deberían resolver los tribunales de justicia.

2.2.5. Servicio de alumbrado público

En el expediente **Q/950/03** se denunciaba el deficiente servicio de alumbrado público existente en el denominado barrio “La Riba” de la localidad de Medina de Pomar (Burgos). Los vecinos, según la reclamación presentada, se veían obligados a utilizar linternas si querían salir a la calle.

Pues bien, después de varios requerimientos dirigidos a la Administración local y ante la conducta silente mantenida por la misma, el Procurador del Común se dirigió a la Diputación Provincial de Burgos solicitando su colaboración sobre el caso expuesto.

Por parte de un técnico del SAM se giró una visita de inspección al referido barrio señalando en su informe, entre otros extremos, que:

“...en este barrio se comprueba, efectivamente, que existen zonas sin iluminar, pero tales, en su día, no fueron seleccionadas para que se les dotase de los aparatos de alumbrado correspondiente. Por lo tanto, las personas del vecindario de este barrio, interesadas en que ciertas zonas o sectores, actualmente carentes de alumbrado, se iluminen, deberán dirigir su solicitud a través del alcalde del mismo, al Ayuntamiento de Medina de Pomar, órgano competente en este asunto, para que realice, si procede, la tramitación oficial legal oportuna, que permita posibilitar las modificaciones y o ampliaciones de la actual instalación de alumbrado público”.

A la vista de lo expuesto y, una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se constató que el servicio de alumbrado público era insuficiente en determinadas zonas del barrio de la Riba, así como el hecho de que el Ayuntamiento tenía conocimiento de dicha carencia, sin que por su parte se iniciase actuación alguna al objeto de subsanar el problema denunciado hacía varios años.

La LBRL y la Ley 1/1998, de 4 de junio, 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.

Por otra parte, el artículo 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.

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 este fin - Planes Provinciales de Obras y Servicios y ayudas con cargo al Fondo de Cooperación Local-.

En efecto, y de conformidad con el art. 26.3 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 acogiéndose 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 LHL la base imponible de las contribuciones especiales estará constituida, como máximo, por el noventa por ciento del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios -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-.

Con los argumentos legales expuestos, se formuló la siguiente resolución:

“Que, por parte de esa Administración, se proceda a la adopción de las medidas adecuadas para que el barrio de la Riba disponga de un alumbrado público adecuado y suficiente interesando, en su caso, 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. Y que, en última instancia, se financien las obras por la vía de contribuciones especiales según lo expuesto”.

2.2.6. Cementerios

En el expediente **Q/715/03** se planteaba la disconformidad con alguno de los contenidos del Reglamento del Servicio Público de Cementerios y Servicios Funerarios Municipales aprobado por el Ayuntamiento de Salamanca en febrero de 2003 así como la falta de respuesta a las alegaciones formuladas en plazo.

Pues bien, a la vista de la documentación remitida por el Ayuntamiento, no constaba que las alegaciones hubieran sido resueltas de manera expresa.

La Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha establecido un procedimiento administrativo común que deben respetar todos los organismos públicos. De conformidad con el apartado II de su exposición de motivos “...regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa”.

La Ley 30/92 establece en sus arts. 42-1º, 58-1º y 89.1º que la administración está obligada a responder y a dictar una resolución administrativa sobre cuantos asuntos le planteen aquellos ciudadanos que reúnan la condición de interesados en un procedimiento administrativo concreto. En los siguientes términos:

“Artículo 42-1º: La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...”.

“Artículo 58-1º: "Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses...”.

“Artículo 89.1º. “La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”.

Además, no debemos olvidar que el art. 31.2. de la Ley 30/1992 reconoce como ‘interesado’ en un procedimiento administrativo a las asociaciones y organizaciones representativas de los intereses económicos y sociales, siendo titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

A mayor abundamiento, según el Reglamento de Participación Ciudadana de Salamanca de 1998 (art. 19), la Corporación deberá estudiar y responder las propuestas que las asociaciones ciudadanas formulen al Ayuntamiento sobre asuntos de competencia municipal y de interés mutuo incluyendo la aprobación de ordenanzas o reglamentos municipales.

Respecto al trámite de información pública, la citada obligación administrativa está recogida con un criterio general, sin exigir la condición de interesado, en la sección IV “Participación de los interesados” del capítulo III “Instrucción del procedimiento” del título IV “De las

disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”, art. 86-2º, párrafo 2º: “La comparecencia en el trámite de información pública no otorgará por sí misma la condición de interesado. 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 ahora, debe entenderse que, en todos aquellos supuestos en que los administrados, individual o colectivamente, presenten alegaciones en los trámites de información pública la administración competente, generalmente los ayuntamientos, 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 todo ello, se formuló la siguiente resolución:

"Que por parte de la Corporación que preside se responda de manera expresa a las alegaciones en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza Municipal del Reglamento del Servicio Público de Cementerios y Servicios Funerarios

Municipales por disponerlo así el art. 86-3º, párrafo 2º de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En dicha contestación se deberá indicar si las alegaciones han sido rechazadas o aceptadas, en todo o en parte y, en su caso, los motivos por los que han sido desestimadas”.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Salamanca.

3. TRÁFICO

3.1. Medidas de seguridad en el entorno de los centros escolares

3.1.1. Tráfico de camiones en las proximidades de un colegio

Dentro de este apartado se incluye la reclamación de una asociación de padres y madres de un colegio de la localidad de Palacios de Sanabria, en la provincia de Zamora, que lamentaban las deficientes condiciones de seguridad vial que existían en el entorno del centro escolar, dando origen al expediente número de referencia **Q/1218/03**.

Los reclamantes exponían que la proximidad del colegio a una planta de transferencia de residuos hacía temer por la seguridad de los menores, ya que el tráfico de camiones por la misma vía donde se encontraba el centro era incesante; a ello añadían que las zonas de acceso no estaban acondicionadas debidamente, con baches donde se acumulaba el agua de lluvia.

La reclamación fue admitida a trámite y consultado el Ayuntamiento de Palacios de Sanabria, éste emitió un informe en el que se indicaba lo siguiente:

“La zona donde está ubicado el colegio es una amplia área de gran extensión donde, aparte del colegio, está situada la piscina municipal, consultorio médico y, a gran distancia, la planta de transferencia de residuos del Consorcio provincial.

La distancia existente entre el colegio y la planta de transferencia es de, aproximadamente, unos cuatrocientos metros, distancia suficiente a todas luces para no producirse interferencia alguna.

La carretera que discurre por la calle donde está ubicado el colegio es de gran amplitud existiendo una distancia entre el borde de la misma y la puerta del colegio de unos cuarenta metros.

Los autocares que transportan a los escolares al colegio estacionan en una pequeña explanada situada fuera de la carretera.

El colegio público dispone de un gran patio interior donde los niños disfrutan de su tiempo libre, no saliendo, según tengo entendido, fuera del recinto”.

Los reclamantes, una vez que conocieron el contenido del informe, se dirigieron nuevamente a esta Procuraduría insistiendo sobre el peligro que representaba para los menores el tránsito de camiones por el vial, por lo que se consideró necesario requerir un nuevo informe municipal.

El Ayuntamiento de Palacios de Sanabria reiteró los términos de su anterior comunicación, haciendo hincapié en que *“la vía en la que se encuentra el colegio es de escaso tránsito, única y exclusivamente se encuentra en la misma el colegio y, a gran distancia, la planta de transferencia de residuos, siendo asimismo una zona de gran amplitud. A fin de acreditar lo antedicho no tendría inconveniente en que por la autoridad que considerase se efectuasen las comprobaciones que estime oportunas”*.

Con el fin de aclarar la disparidad de posturas puesta de manifiesto sobre la realidad del peligro, se cursó una solicitud de informe al Subsector de la Guardia Civil de Tráfico de la zona, que comunicó al respecto lo siguiente:

“Efectivamente, no existe ninguna señal de peligro que indique la presencia de niños, sería conveniente que por parte del Ayuntamiento se colocase la misma, no obstante los conductores de los vehículos que acceden a dicha planta son conocedores de la zona y sabedores de que existe un centro escolar en el trayecto de acceso a la misma.

La explanada existente delante del colegio tiene el suficiente espacio para estacionar los autobuses y que los alumnos accedan al centro sin ningún peligro, pero en época de lluvias la misma se anega, quedando totalmente inutilizada, por lo que los autobuses se ven obligados a realizar las paradas en la calle de acceso a la

planta en cuestión, sería conveniente asfaltar la misma o rellenarla de algún material que absorba el agua.

Desde la puerta del colegio hasta la entrada de la planta la distancia existente es de 200 metros aproximadamente y la distancia de la puerta del colegio a la carretera es de unos 15 metros aproximadamente.

Significándole que desde la apertura de la planta de transferencia de residuos, hace aproximadamente tres años, hasta la fecha no ha habido ningún incidente relacionado con la seguridad de los alumnos”.

Después de valorar las respuestas de los diversos organismos se decidió remitir al Ayuntamiento de Palacios de Sanabria una resolución para que, de conformidad con lo informado por parte del Destacamento de la Guardia Civil de Puebla de Sanabria, Subsector de Tráfico, se procediera a instalar la señalización viaria que advirtiera sobre la presencia de niños y a acondicionar la zona donde se realizaba la parada del transporte escolar para evitar inundaciones.

El Ayuntamiento contestó a la resolución indicando que “*en el pleno corporativo en la próxima sesión que se celebre procederá al estudio de las posibles soluciones que puedan, en su día, adoptarse a fin de mejorar la seguridad de los escolares que acuden al citado centro. Reiterar que el Ayuntamiento realiza cuanto está en su mano para el buen funcionamiento del colegio, debiendo todas las partes, incluida la*

asociación de padres de alumnos, ser consciente de las limitaciones de este municipio que cuenta con tres anejos y una población total de 322 habitantes”.

3.1.2. Reivindicación de presencia de agentes de Policía local en el acceso a un centro escolar

También en la queja **Q/1443/03** se planteaba un asunto sobre la seguridad vial de los menores en el acceso a los colegios. En este caso, indicaba la asociación de padres y madres de un centro de Ponferrada (León), que las características de uno de los colegios de la localidad exigían la presencia de los agentes de Policía local a las horas de entrada y salida de los alumnos.

El Ayuntamiento de Ponferrada manifestó a esta Procuraduría que este tipo de vigilancia se realizaba siempre y cuando las posibilidades del servicio lo permitían.

El informe de la Policía local del cual se daba traslado, indicaba lo siguiente:

“En los meses que llevamos del mes de marzo creo que se ha estado en media docena de ocasiones, pero que no se hace de forma continuada, por el número de colegios que existen en la ciudad y la escasez de medios humanos para poder atenderlos”.

El ejercicio de las facultades atribuidas a los municipios en materia de tráfico se desarrolla dentro del ámbito de la potestad discrecional de la

administración y su concreta aplicación parte de la necesaria ponderación de los complejos intereses puestos en juego en este ámbito.

Aún partiendo de esa base, la jurisprudencia ha acuñado un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, el derecho a que se adopten las medidas que garanticen la seguridad de la circulación viaria peatonal de una manera eficaz.

Así, el Tribunal Supremo en el supuesto examinado en su sentencia de 19-7-00, al resolver sobre una petición dirigida a un ayuntamiento para que instalara semáforos en un cruce próximo a un centro escolar, declaró “no puede sostenerse válidamente para denegar la solicitud de los demandantes la falta de consignación presupuestaria para la instalación de semáforos en un cruce determinado, ni tampoco la necesidad de mantener la fluidez de la circulación en un punto concreto de la ciudad, porque, con ser argumentos ciertamente respetables, no podrían representar una razón válida para dejar de adoptar las medidas adecuadas para proteger la seguridad de los peatones, especialmente niños, al atravesar determinadas calles próximas a los centros educativos a los que deben asistir”.

La misma sentencia reconoce que “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 en 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”.

En el caso examinado por esta Procuraduría, manifestaban los reclamantes que la seguridad vial de los menores en las inmediaciones del colegio se encontraba en situación de riesgo, motivo que les llevaba a solicitar la presencia de agentes de Policía local.

A tenor de la información municipal, el servicio demandado no podía ser prestado de forma continua por insuficiencia de recursos humanos, pero no porque se considerara innecesario, es más, se consideraba prioritario en relación con otros centros por el lugar donde se encontraba ubicado.

No correspondía a esta Procuraduría decidir la medida concreta que pudiera adoptarse para garantizar la seguridad vial de estos menores, que en cualquier caso debía evaluarse por los servicios técnicos. Estas razones llevaron a efectuar una resolución dirigida al Ayuntamiento para que se examinaran todas las circunstancias concurrentes en el acceso al centro para garantizar la seguridad de los escolares en todo momento, principalmente, cuando no pudiera realizarse el control de los accesos por agentes de Policía local.

3.2. Problemas sobre autorizaciones de vados

3.2.1. Modificación de circunstancias de autorización de vado.

Falta de audiencia al beneficiario

El expediente **Q/765/03** se inició a partir de la denuncia de un ciudadano sobre la retirada de la señal de tráfico instalada en una calle de Ciudad Rodrigo (Salamanca), señal que hasta ese momento había prohibido el estacionamiento de vehículos frente al acceso de un garaje.

Según el relato de hechos del autor de la queja, los vehículos estacionados frente a la salida del garaje le impedían realizar el giro con su vehículo de transporte, por lo que había solicitado al Ayuntamiento la implantación de una señal de prohibición de aparcamiento, que había sido instalada finales del año 2000. La retirada de la señal se había producido en el mes de marzo del año 2003, de forma injustificada según el criterio del compareciente, impidiendo con ello la utilización del vado concedido.

El informe remitido por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo exponía los hechos del modo siguiente:

“La Delegación de tráfico a petición del interesado ordenó colocar una señal de prohibido estacionar (R-308) en la acera opuesta a la puerta del garaje, donde asimismo tiene autorizada una placa de vado permanente.

El argumento para colocar la señal fue que el interesado tenía que hacer maniobras para acceder al garaje con el camión.

Una vez colocada la señal de prohibido estacionar surgieron problemas con los vecinos, por la reducción del número de estacionamientos.

Ante esto y la comprobación de que no eran tantas las dificultades para acceder al garaje con el camión, la Delegación de tráfico decidió retirar la señal”.

En el análisis de la cuestión había que tener en cuenta que la instalación de una determinada señal de tráfico no puede realizarse en función de las opiniones de los ciudadanos, sino de acuerdo con criterios objetivos aportados por los técnicos en esta materia que justifiquen una determinada ordenación de las vías municipales.

La autorización de vados o rebajes en las vías públicas para su acceso a garajes supone un uso común especial del dominio público sujeto a previa licencia, conforme a los arts. 75.2 b) y 77.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

Este uso especial determina en todos los casos la exigencia de una tasa y, en armonía con ello, la obligación del ayuntamiento de garantizar el uso especial que haya sido autorizado.

Por estas razones, para otorgar licencias de este tipo, además de los requisitos para ser titular de las mismas, deben tenerse en cuenta las características técnicas de los vados (por ejemplo, la longitud mínima de

los accesos de acuerdo con la sección de los viales...) de acuerdo con lo que informen los servicios técnicos del Ayuntamiento.

No puede negarse la facultad revocatoria de este tipo de licencias sin necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. En efecto, establece el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación, que podrán ser revocadas cuando se adopten nuevos criterios de apreciación y anuladas cuando resultaren otorgadas erróneamente.

Sin embargo, la revocación efectuada con arreglo a cualquiera de los criterios establecidos como válidos en el art. 16 del Reglamento de Servicios ha de efectuarse cumpliendo el trámite de audiencia al interesado que ordena el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con el fin de que éste pueda tener conocimiento de los motivos en que se apoya el ejercicio de la facultad revocatoria y alegar cuanto estime oportuno para desvirtuarlos.

El Tribunal Supremo declaró en su sentencia de 10-12-97 que el incumplimiento de este trámite esencial acarreaba la nulidad del acto que había revocado una licencia de vado, pues entendió que “no es posible revocar la licencia otorgada a espaldas del concesionario de la misma, prescindiendo de oír sus alegaciones en el curso del procedimiento que hubiera debido seguirse, y en el que hubieran podido valorarse los

argumentos de todos los interesados, o el alcance de las nuevas circunstancias o criterios de apreciación sobrevenidos”.

Entre las consideraciones expuestas al Ayuntamiento se indicaba que la revocación de una licencia de vado por circunstancias de interés público puede dar lugar al derecho del titular a ser indemnizado por la adopción de dichas medidas.

Sin olvidar la existencia de una corriente jurisprudencial que se orienta en el sentido de admitir las cláusulas de precariedad en licencias como las que se contemplan (Sentencias de 9 diciembre 1992 y 7 abril 1989), la revocación de una licencia por adopción de nuevos criterios de apreciación exige, en principio, el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causen al titular de la misma, como resulta del art. 16.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

El Tribunal Supremo reconoció, en su sentencia de 7-6-99, el derecho del recurrente a percibir una indemnización por haberse revocado una licencia que le reconocía un vado de mayores dimensiones: “El art. 16 RSCL distingue, en relación con las licencias, cuatro clases de revocación: por incumplimiento de condiciones, por cambio de circunstancias, por cambio de criterios de apreciación y por error en el otorgamiento. Para la tercera de las enumeradas, que coincide con la revocación por razones de oportunidad, exige indemnización de los daños y perjuicios que ocasione la retirada de la licencia. Por el contrario, en el caso de la revocación por cambio de circunstancias, que es un supuesto de ineficacia sobrevenida por

incompatibilidad de la licencia con las circunstancias surgidas con posterioridad a su otorgamiento, se trata de una revocación obligada o forzosa que no lleva aparejada ordinariamente indemnización. Si bien, como ha precisado la jurisprudencia, no cabe considerar, a estos efectos, como cambio objetivo de circunstancia aquel que es determinado por la propia decisión de la administración.

La revocación de la licencia y su sustitución por otra que reduce las dimensiones del vado inicialmente autorizado podrá calificarse de revocación, relacionada con la finalidad a que responde la precariedad con que se otorga esta clase de licencia (SS 26-4-88, 7-4-89, 19-7-96, 11-2-97 y 4-6-97) y estar justificada por circunstancias sobrevenidas como consecuencia de la decisión de la propia Administración municipal que incorpora a la ordenanza de regulación de aparcamientos para hacer compatibles los diversos usos de las vías urbanas, en forma distinta a como hasta entonces se venía haciendo; pero ello, claro está, por los razonamientos expuestos, sólo justifica el acto revocatorio si incorpora la correspondiente indemnización que en el presente caso ha de contemplar los daños y perjuicios individualizados”.

La resolución que se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo comprendía los siguientes aspectos:

“Que por parte de personal técnico de esa Corporación municipal se verifiquen las circunstancias que concurren en el acceso al garaje de dicho inmueble a fin de comprobar la adecuación del

vado concedido para acceso al garaje a las características técnicas exigibles.

Que, en caso de que se valore la conveniencia de revocar la autorización otorgada, se cumpla el trámite de audiencia al interesado, con el pronunciamiento que proceda sobre el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.”

La respuesta del Ayuntamiento reiteraba el motivo expuesto en su día indicando que *“una vez comprobado que no eran tantas las dificultades para acceder al garaje, la Delegación de Tráfico decidió retirar dicha señal de prohibido estacionar, ya que dicha señal no estaba sujeta a autorización”*. Se entendió, a la vista de lo expuesto, que rechazaba la resolución formulada.

3.2.2. Prohibición de aparcar frente a la entrada de garaje con derecho de vado concedido, resoluciones contradictorias

Otro expediente que trataba sobre los problemas ocasionados por el derecho de vado para utilización del garaje fue el registrado con la referencia **Q/556/03**.

En el escrito de reclamación quedaba patente la postura enfrentada de dos vecinos, uno el titular del vado y, el otro el autor de la queja, que pretendía que el espacio situado enfrente del garaje pudiera utilizarse como aparcamiento por cualquier usuario. Cada uno de ellos había dirigido sus

solicitudes al Ayuntamiento de León que había actuado de forma contradictoria dando la razón alternativamente a uno y a otro solicitante.

La queja fue admitida a trámite, solicitándose al Ayuntamiento información al respecto. Del examen de la respuesta municipal y la documentación adjunta se extrajeron las siguientes conclusiones:

1º) Existían cuatro decretos contradictorios acerca de la necesidad de prohibir el estacionamiento en la calle para posibilitar el acceso al garaje.

2ª) Todas estas resoluciones se referían a los *“informes emitidos al respecto por los técnicos municipales competentes”*, con lo que, en principio, habría que entender que habían sido incorporados a su texto sirviendo como motivación a aquéllas. Procedía, pues, examinar los informes que precedieron a las decisiones municipales, únicamente dos:

El informe técnico en el que constaba: *“Si efectivamente los vehículos estacionan frente a su acceso, según plano que acompaña, su acceso es difícil, por tanto la única opción válida es prohibir el estacionamiento de vehículos.”*

Otro informe técnico que indicaba: *“Que, ciertamente, dicha actuación podía solucionarse con voluntad por parte de los afectados ya que dicha vía carece de incidencia alguna por su nulo tráfico y escasos aparcamientos, salvo los días de fútbol en el campo allí ubicado. Que, al parecer, esa voluntad no existió y en consecuencia este Ayuntamiento*

tramitó la denuncia y la estimó. Que por todo lo anterior en opinión de este técnico en principio la actuación del este Ayuntamiento fue correcta, aún comprendiendo que es difícil cuantificar cuál es la más acertada en un caso claro de falta de voluntades entre vecinos, que con acuerdo, podrían ambas posturas ser válidas para no lesionar intereses”.

Estos eran los únicos informes técnicos, puesto que la documentación enviada constituía “*copia de la totalidad de las actuaciones que en relación con este asunto que nos ocupa se han llevado a cabo por este Ayuntamiento*”; entre esta documentación no aparecía ningún informe técnico en el que constara “*que existía espacio suficiente para el acceso de vehículos al garaje*”, o lo contrario, “*que el estacionamiento de vehículos en dicho emplazamiento impedía la salida de vehículos del garaje*”, expresiones utilizadas en las resoluciones que habían sido emitidas y que, por tanto, hacían referencia a informes técnicos inexistentes.

La exigencia de motivación para los actos derivados de potestades discrecionales es una constante en la jurisprudencia, recogida también en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 54.1.f), sin que en este caso aparecieran fundamentadas las decisiones adoptadas al no aparecer los informes en los que se sustentaban.

Además, el primero de los informes aludidos expresamente indicaba “*según plano que acompaña*” el titular del vado y solicitante de la prohibición de aparcar. No se recogían mediciones realizadas por personal

técnico, por lo que más bien parecía que el informe se había emitido a partir de las realizadas por el peticionario.

3ª) En cuanto a la cuestión de fondo, constituida por la necesidad de prohibir o permitir el aparcamiento en la zona controvertida, del conjunto de dictámenes técnicos aludidos no se deducía ningún criterio seguro.

La cuestión consistía en dilucidar si era legítima la atribución al titular del vado del derecho a un uso del dominio público que limitara el de los demás o si, por el contrario era posible, tal como solicitaba el propietario del edificio situado enfrente, permitir aparcar un vehículo en el hueco situado en la esquina de su vivienda, sin perjuicio de que ello pudiera beneficiar también a otras personas que hicieran uso del dominio público.

En uno de los informes estimaba el técnico que ambas posturas podían ser correctas, lo cual no parecía posible, pues, o existía, o no existía el radio de giro suficiente para el acceso de los vehículos al garaje.

Cuando un ayuntamiento autoriza un vado se obliga a garantizar el uso especial para el que fue autorizado, aunque también es indudable que los usos limitativos del dominio público viario no pueden suponer sacrificios innecesarios a quienes son usuarios generales de ese dominio público.

En este punto se recordaba la jurisprudencia que proclama “el principio general de la preferencia que debe concederse los informes

emitidos por el técnico de la Administración sobre el de los particulares, ya que ha de presumirse actúa con una objetividad que es más difícil de lograr en quienes están ligados a los intereses de las personas” (SSTS 2 de marzo de 1979 y 24 de abril de 1964, entre otras) y en ocasiones, dadas las peculiaridades de idoneidad, objetividad de que participan los informes técnicos públicos es obligado “apartarse de los de las partes interesadas” si son dispares (STS 20 de febrero de 1962).

Estos motivos llevaron a trasladar al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

“Al no existir motivación suficiente en las resoluciones municipales dictadas sobre este asunto, las mismas deberían ser anuladas articulando para ello los mecanismos previstos en la Ley 30/1992, porque siendo además contradictorias han venido a crear una confusión en los peticionarios enfrentados, por haber obtenido ambos en algún momento una decisión estimatoria de su solicitud.

Que, por parte de personal técnico de esa Corporación municipal, se verifiquen las circunstancias que concurren en el acceso al garaje, a fin de comprobar si la sección del vial permite realizar el giro de acceso al garaje sin prohibir el aparcamiento en toda la vía”.

El expediente hubo de ser archivado sin que el Ayuntamiento de León expresara su conformidad o no a la resolución anterior.

3.3. Ejercicio de competencias en materia de tráfico

3.3.1. Retirada de vehículos que obstaculizan vía pública, conflicto de competencias entre municipio y entidad local menor

El expediente **Q/563/03** planteaba un conflicto sobre el ejercicio de la competencia en materia de tráfico entre un ayuntamiento de la provincia de León y una entidad local dependiente del mismo.

El presidente de la Junta Vecinal manifestaba en su reclamación que se había dirigido al Ayuntamiento para que procediera a retirar un vehículo agrícola que obstaculizaba una vía pública, sin que el Ayuntamiento hubiera realizado trámite alguno para lograrlo.

El Ayuntamiento en su informe expuso lo siguiente:

“El presidente de la Junta Vecinal alega que hay una máquina en un camino y que el Ayuntamiento la debe retirar y el dueño de la máquina manifiesta que la máquina está en una finca de su propiedad y lo demuestra con copia de un inventario del año 1961.

Por otro lado, en el inventario de bienes del Ayuntamiento no consta que esa finca sea propiedad del Ayuntamiento ni que exista un camino. Además, se ha preguntado a las personas mayores de la localidad indican que allí no había ningún camino.

Por esta razón el Ayuntamiento no ha realizado ninguna actuación, por estar la máquina en una finca particular”.

Lo cierto es que el art. 25.2.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, ordena a los municipios ejercer competencia en materia de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas en los términos que la legislación del Estado disponga. Por su parte ésta, concretada en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV), RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, determina la competencia de los municipios sobre el control y regulación del tráfico en las vías urbanas (las que se encuentran dentro de poblado, excepto travesías).

El art. 7 LSV atribuye al Ayuntamiento, entre otras competencias, la regulación de los usos de las vías públicas mediante disposición de carácter general y, en concreto, la retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquellos en los casos y condiciones que reglamentariamente se determine.

Más específicamente el art. único de la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, concreta y amplía las competencias antes indicadas permitiendo la inmovilización de vehículos y su retirada cuando obstaculicen o dificulten la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en zonas reservadas a la circulación.. Autoriza igualmente su traslado y depósito.

Por otro lado, entre las normas de comportamiento que se exigen a los usuarios de las vías, reguladas en el RDLeg. 339/1990, se incluye la

prohibición de depositar o abandonar sobre la vía objetos o materias que puedan entorpecer la libre circulación, parada o estacionamiento (Artículo 10).

Resulta indiscutida la competencia de las autoridades municipales para la ordenación de la circulación dentro de las poblaciones y su potestad para adoptar al efecto las medidas pertinentes en ejercicio de sus competencias en materia de policía urbana.

En cualquier caso, si se produjera una infracción por aparcamiento indebido, aunque no se proceda a la captura y retirada del vehículo, debería iniciarse el correspondiente expediente sancionador en materia de tráfico.

Por las razones expuestas, se remitió al Ayuntamiento resolución para que ejercitara las competencias que ostentaba en materia de tráfico, sin perjuicio de las que correspondieran a la entidad local menor en ejercicio de la potestad de recuperación de oficio de sus bienes.

3.3.2. Aparcamiento indebido de vehículos. Inactividad agentes de la Policía local

En el expediente **Q/834/04** se denunciaba el aparcamiento indebido de vehículos en la salida de emergencia del servicio de bomberos de Burgos y la pasividad de los agentes de Policía local que conocedores de la situación según el reclamante, no formulaban las correspondientes denuncias.

La queja se admitió a trámite solicitándose al Ayuntamiento afectado un informe sobre la realidad de estos hechos que, una vez recibido, permitió confirmar que en la salida de emergencia de bomberos estacionaban vehículos particulares, tal y como afirmaba reclamante.

De ahí que se estimara oportuno recordar al Ayuntamiento su obligación de ejercer las competencias que ostentaba en materia de tráfico, velando por el cumplimiento de las mismas en ese punto concreto de la vía, coincidente con la salida de emergencia del servicio de bomberos.

Dicha resolución se encontraba, en la fecha de cierre de este informe, pendiente de respuesta.

3.4. Multas de tráfico

La realización de las multas de tráfico impuestas por la Administración local y, más concretamente, las actuaciones administrativas que, con carácter coactivo, se desarrollan por los ayuntamientos con objeto de realizar y ejecutar las multas impuestas a los ciudadanos han sido, un año más, motivo de reclamación ante esta Procuraduría.

El ejercicio de la potestad sancionadora lleva implícita la incoación, tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos. Las autoridades públicas gozan de la potestad sancionadora con la obligación de sujetar su ejercicio a unos determinados plazos, finalizados los cuales el ilícito debe quedar impune o inexigible la sanción impuesta.

La obligación de los poderes públicos de someter a plazo el ejercicio, hasta sus últimas consecuencias, de la potestad sancionadora genera, correlativamente, el derecho subjetivo del infractor a no ser imputado o a que no le sea exigida la sanción sino durante la pendencia de los plazos de prescripción.

La “garantía del procedimiento” es una obligación de la administración y un derecho subjetivo de los ciudadanos. En primer lugar, la observancia del procedimiento establecido constituye una obligación de los poderes públicos, por cuyo estricto cumplimiento deben velar los propios funcionarios encargados de la tramitación de los expedientes, pues en caso contrario pueden incurrir en responsabilidad. En segundo lugar, la observancia del procedimiento es un derecho de los interesados “un derecho subjetivo al procedimiento” cuya vulneración se alza como una inequívoca causa de nulidad radical del acto administrativo.

En concreto, en veinticinco expedientes se han planteado cuestiones relacionadas con multas de tráfico. De entre éstas, dieciséis han hecho referencia a la realización de multas impuestas por la Administración central (Q/114/04, Q/222/04, Q/327/04, Q/583/04, Q/810/04, Q/869/04, Q/882/04, Q/1067/04, Q/1239/04, Q/1249/04, Q1450/04, Q/1584/04, Q/2046/04, Q/2082/04, Q/2225/04 y Q/2226/04), circunstancia que justifica que dichas reclamaciones se hayan remitido al Defensor del Pueblo.

El procedimiento sancionador de tráfico se encuentra regulado en el RD 320/1994, de 25 de febrero (modificado por el RD 137/2000) y en lo no previsto en esta norma, será de aplicación el RD 1398/1993, de 4 de agosto que regula, con carácter general, el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (dictado en desarrollo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Este reglamento sancionador de tráfico ha sido reformado por RD 318/2003, de 14 de marzo para adaptarlo a las previsiones de la Ley 19/2001.

En la esfera municipal es de aplicación lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, así como lo previsto en las correspondientes ordenanzas municipales y, particularmente, en las ordenanzas reguladoras del aparcamiento (ORA) y normas sobre desconcentración de competencias.

Desde un punto de vista formal, el procedimiento se configura como un expediente y se define como la serie ordenada de documentos en que se concreta la actuación administrativa en orden a imponer una sanción de tráfico. Es decir, el procedimiento está constituido por una serie de trámites que debe cumplir la Administración de tráfico con objeto de imponer una sanción administrativa.

A grandes rasgos podemos apuntar que son nulas las sanciones impuestas sin probar los hechos denunciados, las que carecen de

motivación, las que se dictan en forma de listado y las resoluciones sancionadoras notificadas fuera del plazo de caducidad de un año.

También es nula la sanción de una infracción prescrita. La prescripción de las infracciones se produce según el tipo de infracción: las leves a los tres meses, las graves a los seis meses y las muy graves prescriben al año. El plazo de prescripción de las infracciones se cuenta desde el momento de cometerse los hechos sin que se haya notificado la denuncia y cuando se paraliza el expediente sin culpa del interesado durante más de tres meses.

Idéntica consideración merece la prescripción de la sanción. Su exacción fuera del plazo de prescripción (un año, que sólo se interrumpirá por las actuaciones encaminadas a su ejecución) ya no será lícita.

La obligación de los poderes públicos de someter a plazo el ejercicio hasta sus últimas consecuencias de la potestad sancionadora genera, correlativamente, el derecho subjetivo del infractor a no ser imputado o a que no le sea exigida la sanción sino durante la pendencia de los plazos de prescripción.

En los expedientes sancionadores estudiados la labor de esta institución se dirige, fundamentalmente, a constatar si la administración ha respetado en su actuación la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor (**Q/1677/03, Q/1717/04, Q/343/04, Q/355/04, Q/587/04, Q/600/04, Q/799/04, Q/1054/04, Q/1736/04**).

Se han seguido recibiendo quejas (ejemplo la tramitada bajo el número **Q/28/04**) en el que el motivo fundamental de reclamación radica en el incumplimiento por parte de la administración de una de las obligaciones formales que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dar respuesta a todas las reclamaciones presentadas por los administrados. En esta ocasión el ayuntamiento denunciado fue el de Burgos. La sola solicitud de información por nuestra parte solucionó el problema, pues no sólo se resolvió por escrito el recurso sino que se estimaron las pretensiones aducidas por el ciudadano habida cuenta que se consideró prescrita la infracción.

ÁREA C

ÁREA C

FOMENTO

Expedientes Área	347
Expedientes remitidos a otros organismos	46
Expedientes admitidos	206
Expedientes rechazados.....	61

1. URBANISMO

Dentro de este epígrafe se tratan aquellas quejas relacionadas con los distintos títulos competenciales que el ordenamiento propiamente urbanístico incluye: planeamiento, disciplina y gestión.

El número de quejas tramitadas en este ejercicio relacionadas con este sub-área ha sido 205. En cuanto a la distribución material de las quejas presentadas en el año 2004, una vez más, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionados con la disciplina urbanística (164). En este sentido, se vuelven a repetir los temas que más quejas motivaron en años anteriores:

- El trato discriminatorio en cuanto a la concesión de licencias de obras.
- La pasividad municipal ante la ejecución de obras ilegales.
- La no ejecución subsidiaria, por parte de los ayuntamientos, de las órdenes de ejecución dictadas.

Las cuestiones relacionadas con el planeamiento han llegado en menor medida hasta esta Procuraduría (14). Los temas planteados tienen su origen, en la mayoría de los casos, en la disconformidad con la ordenación establecida en el instrumento de planeamiento correspondiente.

Por último, en las cuestiones relacionadas con la gestión urbanística (20) el principal motivo de queja fue la pasividad de los ayuntamientos ante la falta de ejecución por parte de los promotores de las obras de urbanización.

1.1. Planeamiento

El planeamiento urbanístico es, como dice el art. 33 de la Ley Urbanística de Castilla y León, el conjunto de instrumentos establecidos en la Ley para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación.

En relación con esta cuestión se plantearon diversas quejas, **Q/80/04, Q/1002/04, Q/1811/04, Q/2204/04**, en las que se cuestionaba la legalidad de los acuerdos adoptados por la administración en el

procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico. En todas ellas se acordó el archivo del expediente, entendiendo, en unas, que la mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de las competencias del órgano correspondiente, no puede considerarse constitutiva de una irregularidad.

No obstante, en la generalidad de las quejas planteadas en este sub-área, (**Q/80/04** o **Q/2204/04**, por ejemplo) se hizo preciso recordar la distinción entre los actos resolutorios y los actos de trámite. Con carácter general, los procedimientos administrativos finalizan con una resolución que es la que decide el fondo del asunto planteado en cada caso, pero para llegar a ella ha de seguirse un procedimiento especial, con fases distintas, con intervención de órganos o personas diversos y con actos también diferentes, los llamados “actos de trámite”.

Dichos actos son, pues, actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles. De ahí que tales actos de trámite no sean impugnables separadamente. En otras palabras, habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear todas las eventuales discrepancias que el ciudadano pueda tener, bien sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, bien sobre la legalidad de los actos que se han producido en el mismo.

Por tanto hasta que dicha aprobación definitiva no se produzca, la intervención de esta Institución no es posible por los motivos que han sido expuestos.

Asimismo, dentro de este apartado, cabe destacar la **Q/2243/02** relativa a la ejecución de un edificio de promoción pública en el término municipal de Paredes de Nava (Palencia) incumpliendo las alineaciones que establecían las Normas Subsidiarias en vigor en la fecha de concesión de la licencia.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se procedió por esta institución a solicitar información relacionada con la problemática que constituía el objeto de aquélla al Ayuntamiento de Paredes de Nava.

De la información proporcionada en atención a mi solicitud, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- Por acuerdo de la Comisión de Gobierno de 16 de noviembre de 1992, se concedió licencia de obras al Servicio Territorial de Fomento para la construcción de 32 viviendas con sujeción al proyecto técnico presentado y conforme a las normas subsidiarias vigentes de 26 de enero de 1981.

Segundo. Con fecha 9 de julio de 1997, cuando la obra ya estaba terminada, tiene lugar la aprobación de la revisión de las normas

subsidiarias municipales modificándose, en esta revisión, la alineación establecida por las normas de 1981.

Tercero.- En la Orden de 17 de abril de 1998 se desestima el recurso ordinario interpuesto por el autor de la queja contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de fecha 9 de julio de 1997. En la misma se recoge el informe de la Delegación Territorial del que, interpretado *sensu contrario*, parece desprenderse que la edificación existente no se adapta a la alineación anterior (la establecida en las NNSS de 1981).

Cuarto.- Constan, asimismo, varios informes técnicos según los cuales el edificio de viviendas no se ajusta a la alineación oficial establecida en el planeamiento vigente en 1996.

A la vista de lo expuesto, considera esta Procuraduría que el ayuntamiento debería haber detectado (mediante la inspección técnica de las obras) si, efectivamente, estábamos en presencia de obras ejecutadas excediéndose de las condiciones de la licencia y haber procedido, en su caso, a la incoación del correspondiente expediente de protección de legalidad urbanística, de conformidad con lo dispuesto en el art. 249 LS92.

Pero es que tampoco le consta a esta Institución que se haya tramitado expediente sancionador alguno ante la comisión de las infracciones derivadas, en su caso, de la realización de obras al margen del proyecto que sirvió de base para la concesión de la licencia.

Y ello con independencia de que se haya procedido a la aprobación de la revisión de las normas subsidiarias municipales (de fecha 26 de enero de 1981) con fecha 9 de julio de 1997, revisión que modifica la alineación establecida por las normas de 1981.

Por otro lado, y según lo manifestado por ese ayuntamiento *“al denunciante no se le ha perjudicado gravemente ya que el terreno de su propiedad colindante con el adquirido por el ayuntamiento para la construcción de las 32 viviendas sociales constituye vial, no sólo por lo que determinaban las normas subsidiarias vigentes en aquel momento y también las actuales, sido también por lo que consta en la certificación del Registro de la Propiedad”*.

No obstante, en la aludida certificación se dice: *“tendrá una fachada por formar parte de un plano de urbanización total de aquel sector”*.

Así, respecto a lo manifestado, debe de partirse, a juicio de esta Institución del dato esencial consistente en que el plan urbanístico no atribuye la condición de propietario a quien no lo es.

Es decir, la aprobación definitiva de unas normas subsidiarias en ningún caso supone la transferencia de la propiedad del vial al ayuntamiento sino que los terrenos continuarán siendo de la propiedad de sus titulares por más que estos no puedan hacer un uso de los mismos "contra plan". Para que pasen a ser bien de dominio público se deben

expropiar o incluir en una unidad de actuación repartiendo equitativamente los beneficios y cargas conforme establece la legislación urbanística.

A la vista de la documentación obrante en esta Institución, resulta que los terrenos en cuestión, en el año 1994 al menos, ni se habían expropiado ni se habían incluido en una unidad de actuación repartiendo equitativamente los beneficios y cargas.

Continuando con la argumentación iniciada, entendemos que el vial que contemple la norma subsidiaria únicamente se beneficiaría de uno de los principales efectos que la aprobación de los instrumentos de planeamiento produce y que no es otro que la declaración de utilidad pública de las obras previstas y la necesidad de ocupación de los terrenos necesarios para ejecutarlas.

El art. 64.1 de la LS de 1976 establecía que la aprobación de planes de ordenación urbana y de polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres. En el mismo sentido se pronuncian los arts. 132 TRLS 92, 33 de la Ley 6/1998 y 63 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

En definitiva, si los terrenos, tal y como manifiesta el reclamante, son de su propiedad, si no han sido objeto de compensación alguna, la ocupación de los mismos, por mas que estén calificados como vial en las NNSS, no es ajustada a derecho y constituiría (la ocupación sin

compensación, se entiende) una vía de hecho y, como tal, contraria al art. 33, apartado 3 CE.

Por lo tanto, lo procedente será que se requiera al reclamante para que presente las pruebas en las que fundamente la titularidad del bien y, en el caso de que ésta quede suficientemente acreditada, a la mayor urgencia, deberán realizarse las actuaciones precisas para, previos los trámites legales oportunos, compensarle por la privación del bien en cuestión.

Por último, en relación con la cantidad pecuniaria que, finalmente, debe ser abonada al mismo cabe realizar dos precisiones.

La primera de ellas es que ha de reconocerse el derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por el proceder ilegal descrito. De no ser así, y contemplarse solamente la indemnización compensatoria del valor de la finca ocupada, se estaría equiparando la actuación ilegal con la ajustada a la legalidad, habiendo reconocido la jurisprudencia esta compatibilidad de la indemnización correspondiente a la privación o limitación de la propiedad privada con la referida a los daños y perjuicios por la actuación irregular de la administración (así lo ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 21 de Mayo y 7 Octubre de 1985, de 10 de Marzo de 1992 y de 11 de Marzo de 1996).

En definitiva, al justiprecio por la privación del terreno ilegalmente adquirido por la administración deberá añadirse la indemnización por una actuación contraria a derecho puesto que, de no reconocerse ésta,

resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En segundo lugar, ambas cantidades (justiprecio e indemnización por una actuación ilegal) deberán incrementarse con los intereses moratorios generados por los retrasos temporales en que haya incurrido esa administración.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular la siguiente resolución:

"Primero.- Que por parte de esa Corporación, y en actuaciones sucesivas de la misma, se proceda a la inspección técnica de las obras y a incoar, a la vista de su resultado, los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores.

Segundo.- Que en el presente caso, y a través del procedimiento específico incoado al efecto, se proceda a estimar la pretensión indemnizatoria formulada por el autor de la queja".

El Ayuntamiento de Paredes de Nava ha comunicado a esta Institución que ha iniciado los trámites oportunos relativos a la inspección técnica de las obras; sin embargo, no se pronunció respecto del punto segundo de la citada resolución, habiéndosele requerido nuevamente para que conteste aceptando o rechazando su contenido.

El expediente **Q/376/04** se refiere a la ejecución del Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos en la localidad de Soria, proyecto cuyo origen se remonta al año 1999 en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El citado Departamento encargó al Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA) la construcción del centro, para lo cual en los presupuestos del año 2000 se destinaron los montantes económicos necesarios para el inicio de la inversión. La posterior integración del INIA en el Ministerio de Ciencia y Tecnología no detuvo las gestiones encaminadas a la implementación del proyecto.

Para el desarrollo del mismo, la Universidad de Valladolid ofreció el solar para la construcción del centro dentro de la parcela en la que se ubica el Campus de Soria, acordando el 28 de julio de 2000 la cesión de 5.000 metros cuadrados al Patrimonio del Estado, para que a su vez este Organismo lo asignase al INIA.

En el desarrollo del Proyecto, como luego se tuvo ocasión de reseñar, ha jugado un papel fundamental la modificación por el Ayuntamiento de Soria del Plan Especial de Reforma Interior de la parcela de la Universidad de Valladolid como requisito preceptivo para proceder a la segregación y cambio de uso de la superficie cedida para la construcción del centro.

Sin embargo, el proyecto parecía estar paralizado desde el año 2002, tanto en lo relativo al trámite de cesión de la parcela por la Universidad de Valladolid al INIA, como en lo concerniente a la

autorización de reforma del Plan Especial de Reforma Interior de la parcela en la que se va a instalar en el futuro el Centro Tecnológico de los Alimentos.

A la vista de la documentación obrante en el expediente y de los informes remitidos por la Consejería de Agricultura y Ganadería, por el Ayuntamiento de Soria y por la Universidad de Valladolid, se realizaron una serie de consideraciones aclaratorias de los problemas que han dado lugar a que la ejecución del Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos de Soria haya visto demorada su ejecución mucho más allá del calendario previsto inicialmente.

En efecto, según informa la Consejería de Agricultura y Ganadería, en 1999 el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación consideró necesario el establecimiento de un Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos, orientado a satisfacer las necesidades de I+D+I del sector agroalimentario en aspectos deficitarios del mismo. Una vez decidido el establecimiento del Centro Tecnológico, se acordó su instalación en Soria, habida cuenta de una serie de circunstancias de distinto carácter que así lo aconsejaban.

En principio, tal y como se desprende de los informes emitidos por la Consejería de Agricultura y Ganadería y por la propia Universidad de Valladolid, la voluntad de la Universidad de llevar a cabo el Proyecto se concreta en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 28 de julio de 2000. Este Acuerdo, por el que se autoriza a la Junta de Gobierno a ceder al

Patrimonio del Estado una superficie aproximada de 5.000 m² para la construcción por parte del INIA de un Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos, fue confirmado por el Consejo Social de la Universidad en sesión celebrada el 11 de octubre de 2000.

Sin embargo, a partir de esa fecha el proceso se paraliza, debido a la necesidad de reformar el Plan Especial de Reforma Interior “Campus Universitario” de Soria. Estudiado el informe remitido por la Universidad de Valladolid, y teniendo en cuenta que no se dice nada acerca de las actuaciones desarrolladas desde el año 2002 para lograr la definitiva consecución del Proyecto, la única conclusión a la que se pudo llegar es que la precitada Universidad no había realizado actuación alguna relacionada con la construcción del Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos en Soria desde que el Consejo Social el día 11 de octubre de 2000 autorizó a la Junta de Gobierno la cesión del terreno.

En el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería se hacía alusión a una reunión celebrada el 25 de abril de 2001 en la que se estableció un calendario del procedimiento que estimaba que la construcción del Centro Tecnológico estaría finalizado el 31 de marzo de 2003.

Asimismo, y haciendo mención a diversos contactos mantenidos en el año 2002, se significa por la Consejería que el problema de fondo radicaba en la necesidad de revisar el Plan Especial de Reforma Interior de la parcela objeto de la cesión dado que, mientras la reforma no fuese

aprobada y, por consiguiente, el Ayuntamiento de Soria no pudiese otorgar la oportuna licencia para la segregación de los terrenos en los cuales se iba a construir el Centro Tecnológico, el proyecto quedaba en suspenso.

Pues bien, los motivos que impedían la cesión del terreno por parte de la Universidad de Valladolid al Patrimonio del Estado para la construcción del Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos han desaparecido. Efectivamente, según informa el Ayuntamiento de Soria, *“por Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León de fecha 20 de marzo de 2003 se aprobó definitivamente la modificación del Plan Especial de Reforma Interior del Campus Universitario de esta ciudad, y, mediante resolución de Alcaldía de fecha 25 de abril de 2003, se concedió licencia de segregación de los terrenos de la Universidad de Valladolid para la construcción del Centro Tecnológico de los Alimentos”*.

Esto es, han transcurrido más de quince meses desde que se cumplen todos los presupuestos necesarios para que la Universidad de Valladolid proceda a la cesión del terreno para la construcción del Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos en la localidad de Soria y, por motivos que esta Procuraduría desconoce, la Universidad de Valladolid ha paralizado los trámites conducentes a ejecutar de manera definitiva un proyecto de suma relevancia para la ciudad de Soria en general, y para su Campus universitario en particular, proyecto que, en principio, tenía prevista su finalización el 31 de marzo de 2003.

Por cuanto antecede, se remitió al Rectorado de la Universidad de Valladolid la siguiente resolución:

“Que con el fin de llevar a efecto la definitiva ejecución del Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos en el Campus Universitario de Soria, y habiendo transcurrido más de quince meses desde que han sido removidos por el Ayuntamiento de Soria los obstáculos que impedían la cesión al Patrimonio del Estado del terreno de 5.000 metros cuadrados en el que se va a construir el citado centro, se requiere que esa Universidad agilice con la mayor premura posible los trámites conducentes a realizar tal cesión”.

La Universidad de Valladolid, respondiendo a la resolución, afirmó no haber paralizado ningún trámite conducente a la ejecución definitiva del proyecto de construcción del edificio que ha de albergar al Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos y, en este sentido, remitió copia de la documentación que acredita que la finca en la que se va a construir el centro ha sido objeto de inscripción registral y catastral. Asimismo, se remitió copia de escrito de fecha 14 de julio de 2003 del Rectorado dirigido a la Subdirección General del Patrimonio del Estado en el que se pone de manifiesto la voluntad de efectuar la cesión del terreno segregado.

El problema parece encontrarse en el hecho de que la parcela segregada para la construcción del Centro Tecnológico de los Alimentos arrastra las mismas limitaciones de uso que se impusieron a los terrenos

cedidos por el Ayuntamiento de Soria para crear el Campus Universitario, lo que ha impedido hasta la fecha otorgar la correspondiente escritura de cesión del terreno segregado.

Pues bien, detectado el problema, la Universidad de Valladolid declaraba que el Ayuntamiento de Soria estaba realizando en la actualidad, conjuntamente con los iniciales dueños de los terrenos cuantas acciones son necesarias para la eliminación de las limitaciones de uso.

Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Soria está realizando las gestiones para eliminar las limitaciones de uso de la parcela segregada y para poder realizar, en consecuencia, la escritura pública de cesión del terreno por parte de la Universidad de Valladolid al Patrimonio del Estado para la construcción del Centro Tecnológico de los Alimentos, se consideró finalizada la intervención de esta institución.

1.2. Disciplina urbanística

Al servicio de la protección de la legalidad urbanística se ha dispuesto un amplio instrumental jurídico orientado a descubrir y sancionar la inobservancia e incumplimiento de las prescripciones legales y las determinaciones de los planes.

El incumplimiento de las previsiones legales, tanto por acción como por omisión, significa una alteración del ordenamiento jurídico que no puede dejar indiferentes a quienes, por razón de su competencia, tienen la obligación de velar por dicho cumplimiento. Así, cabe diferenciar dos

grandes grupos 1) infracción del orden urbanístico por los administrados y, dentro de este, obras sin licencia y obras sin ajustarse a licencia, que se corresponden con los epígrafes 1.2.1 y 1.2.2 y 2) infracción del orden urbanístico por la Administración.

1.2.1. Obras sin licencia

En este apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las quejas planteadas en esta materia, ya que su resolución obligó a estudiar una serie de cuestiones que, en mayor o menor medida, se repite en la mayoría de los expedientes que se han tramitado en este apartado. A modo de ejemplo pasamos a analizar las siguientes: **Q/724/02, Q/2141/03, Q/998/04, Q/1071/04, Q/1042/04 y Q/1484/04.**

En la primera queja, **Q/724/02**, se hacía alusión a la pasividad del Ayuntamiento de Fuente Encalada (Zamora) ante la ejecución de una vivienda sin licencia en ese término municipal.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Administración municipal un informe en el cual se reconocía que las obras en cuestión se correspondían a una vivienda que se había ejecutado sin licencia municipal pero que, al tener más de quince años de antigüedad, había prescrito la infracción.

A la vista de lo informado por ese ayuntamiento, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se

procedió a realizar un análisis sistemático de una serie de cuestiones de carácter general para con posterioridad conectarlas con el caso que nos ocupa: los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico.

Así, en este supuesto (denuncia de una infracción y silencio de la administración) resulta evidente, por constituir el hecho denunciado el presupuesto habilitante del ejercicio de una potestad, la finalidad última que toda denuncia encierra: promover o impulsar la actividad administrativa, constituyendo a la administración en el deber de apreciar su propia competencia y actuar en consecuencia. De algún modo la denuncia constituye una intimación a la acción, una especie de recordatorio que se hace al órgano sobre el alcance de su competencia que, siendo irrenunciable, le obliga a tomar una decisión acerca del hecho denunciado (la de incoar o no el correspondiente procedimiento) sin permanecer silente.

En consecuencia, 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 a seguir por la administración y, eventualmente, su decisión de no actuar la potestad.

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. Así lo ha entendido el RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, dictado en desarrollo de los principios establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante RJA-PAC).

Tras establecer que los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio (art. 11), la norma mencionada contempla las diferentes modalidades de esta clase de iniciación, entre ellas la denuncia. Pues bien, presentada la denuncia se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.

Esto es, la administración está obligada a resolver sobre la petición de iniciación aparejada a la denuncia. A pesar de los términos del precepto, la doctrina no cree que esta petición, por el escaso formalismo que caracteriza el ordenamiento administrativo, por la finalidad propia de las denuncias y por el contenido de éstas haya de realizarse de forma expresa,

sino que bastaría con poderla deducir claramente del escrito o manifestación verbal de denuncia.

La obligación de resolver de las administraciones públicas constituye pues 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 LRJ-PAC, 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 LRJ-PAC, obligan a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Las consecuencias que se deben extraer de todo lo expuesto en este primer apartado son claras:

1.1. La obligación de resolver de las administraciones públicas dentro de un plazo.

1.2. La obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda.

1.3. La posibilidad de exigir responsabilidades a las personas al servicio de la Administración que tengan a su cargo el despacho de asuntos que no hayan cumplido la obligación legal de dictar resolución en plazo.

En segundo lugar, y con relación al momento en que se ejecutaron las obras sin licencia municipal, la disposición transitoria 5ª.1 del Texto refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL 1992), cuya vigencia mantiene la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, hace referencia a la adquisición del “derecho a la edificación”. Parte de que todo aquel que haya edificado incluso sin licencia –como en el presente caso– incorpora a su patrimonio lo edificado, siempre y cuando, de existir alguna infracción urbanística, ésta haya prescrito. No obstante, debe incoarse expediente para constatar y comprobar si efectivamente ha existido infracción urbanística y si ésta ha prescrito, lo que obviamente requiere unas mínimas comprobaciones e informe técnico y jurídico.

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 restablecimiento o restauración de la legalidad).

- Mediata: Sancionando al responsable/s de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora).

En efecto, el art. 115.2 de la LUCYL) así lo ha puesto de manifiesto.

Nos encontramos pues con que la legislación urbanística impone de manera forzosa a la administración la adopción de una serie de medidas para hacer frente al doble reto de la protección de la legalidad urbanística y de la represión de las conductas que infrinjan esa legalidad y alteren, en consecuencia, el orden urbanístico. Serán estos expedientes los que determinen, en su caso, si la infracción ha prescrito. No cabe apreciar de oficio la posible prescripción, que debe ser resultado de las actuaciones de ambos expedientes.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero. Que 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 RAJ-PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero.

Segundo. Que, en sucesivas ocasiones, se incoen los expedientes de protección de la legalidad urbanística para constatar y comprobar si, efectivamente, ha existido infracción urbanística y si ésta ha prescrito”.

En la fecha de cierre de este informe, el Ayuntamiento de Fuente Encalada aceptó las indicaciones hechas en relación con el punto segundo si bien, respecto del punto primero, se comunicó que, tras entender prescrita la infracción, no procedía ninguna otra actuación.

Una segunda queja, **Q/2141/03**, hacía alusión a la ejecución de obras sin licencia en una urbanización sita en la localidad de Santa María del Condado (León).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa Administración local informe en el cual se hacía constar que el terreno donde está ubicada la urbanización está clasificado como suelo no urbanizable, no estando las obras de urbanización propuestas incluidas ni en los usos permitidos, ni sujetos a autorización, siendo por tanto un uso prohibido por ser incompatible con esta categoría de suelo. En consecuencia, las obras propuestas no se ajustan a la normativa urbanística vigente.

A la vista de lo informado, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se comprueba la concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por ese Ayuntamiento. En la resolución formulada se abordaba, por un lado, el estudio del régimen jurídico del suelo rústico, y por otro, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico, así como la prescripción y caducidad administrativa.

Primero. Régimen jurídico del suelo rústico.

Dentro de las dos categorías de suelo no urbanizable (art. 7 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones) o rústico en la terminología de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, el común y el protegido, circunscribimos el estudio al suelo rústico común. El art. 16 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, dentro del epígrafe de categorías de suelo rústico define en su apartado 1.a) el suelo rústico común como el constituido por los terrenos que no se incluyan en ninguna de las otras categorías, conforme a los criterios señalados en los apartados siguientes.

Por su parte, el art. 26 establece para este tipo de suelo un régimen mínimo de protección, que podrá ser ampliado en el planeamiento urbanístico municipal, en el que se contemplan unos usos permitidos y unos usos autorizables. No obstante, el art. 25.1.c) se refiere, también, a los “usos prohibidos”.

Expuesto lo anterior, es preciso recordar que los informes emitidos por peritos de la administración, por su carácter oficial, gozan de una presunción de objetividad e imparcialidad y prevalecen, dado que, en principio, carecen de otro interés que el público en las cuestiones sometidas a su dictamen.

En concreto, el informe emitido por el arquitecto del servicio de asistencia a municipios dispone que las obras propuestas no se ajustan a la normativa urbanística.

Segundo. Los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico.

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 restablecimiento o restauración de la legalidad).

Mediata: Sancionando al responsable/s de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora).

En efecto, el art. 115.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León lo pone de manifiesto.

Nos encontramos, pues, con que la legislación urbanística impone de manera forzosa a la administración la adopción de una serie de medidas para hacer frente al doble reto de la protección de la legalidad urbanística y de la represión de las conductas que infrinjan esa legalidad y alteren, en consecuencia, el orden urbanístico. La actividad administrativa de intervención –también llamada de policía- se concibe, así, como el conjunto de medidas que la administración utiliza al objeto de que los actos, tanto de los particulares como de las personas jurídicas, se efectúen dentro del marco del interés general.

El primer grupo de estas medidas es el dirigido a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada por la actuación ilegal; es la denominada “acción de restauración de la legalidad urbanística”. El segundo grupo es el dirigido a la determinación de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los autores de las actuaciones ilegales y a la sanción de las mismas; es la conocida como “acción sancionadora”.

Se trata, por lo tanto, de dos procedimientos íntimamente ligados, aunque con efectos distintos y vida jurídica propia e independiente. No es posible, desde el punto de vista jurídico, iniciar un procedimiento de restauración de la legalidad sin que se inicie el correspondiente procedimiento sancionador. Así lo ha establecido claramente la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León en su art. 113.1.

En el mismo sentido, el art. 114 de la citada Ley respecto a los actos ya ejecutados.

Tercero. Prescripción y caducidad administrativa.

El Derecho otorga relevancia jurídica al tiempo convirtiéndole en hecho jurídico de variada trascendencia del que depende, por ejemplo, la creación, alteración o extinción de algunas situaciones jurídicas. Este último es, justamente, el supuesto propio de la prescripción y de la caducidad.

Siguiendo la elaboración doctrinal que ha realizado el profesor Marcos Gómez Fuentes podemos comenzar diciendo que la prescripción supone la transformación de una situación de hecho en una situación de derecho por el transcurso del tiempo y con los requisitos legalmente establecidos. Esa transformación lo mismo puede consistir en la adquisición de derechos –se habla entonces de prescripción adquisitiva o usucapión- que en su pérdida o extinción –prescripción extintiva-. Se pierde el derecho a castigar una infracción (situación de derecho resultante de la prescripción extintiva) cuando transcurre el tiempo sin que se aprecie o reconozca su existencia (situación de hecho). En estos casos, pues, el transcurso del tiempo tiene relevancia jurídica.

No sucede lo mismo, en cambio, con los supuestos de caducidad. En ellos el tiempo es elemento constitutivo de la situación jurídica. La caducidad apela a la existencia de derechos temporales, sometidos a un plazo extintivo fijado por la ley o por la voluntad de los particulares. Aquí el tiempo forma parte de la propia situación jurídica que el derecho entraña. La caducidad, por eso, no es más que la expresión de los confines temporales de un derecho o situación jurídica.

Así pues, prescripción y caducidad son instituciones relacionadas con el transcurso del tiempo, pero conceptualmente distintas.

Relacionando lo dicho hasta ahora con la legislación urbanística, es importante resaltar que la naturaleza del plazo de la acción sancionadora por infracción urbanística siempre es de prescripción, mientras que –y ello

es construcción jurisprudencial- la naturaleza del plazo de la acción de restablecimiento o restauración del orden urbanístico, por su propia configuración, es de caducidad.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que debido a que las obras de urbanización no se ajustan a la normativa urbanística, no estando además incluidas ni en los usos permitidos ni en los sujetos a autorización, no podrá concederse la licencia de obras solicitada, debiendo adoptarse, con la mayor brevedad posible, las medidas de protección de la legalidad urbanística previstas en el art. 113.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento de Vegas del Condado.

En el expediente, **Q/998/04** el reclamante hacía alusión al incumplimiento, por parte del Ayuntamiento de León, de los acuerdos adoptados relativos a la ejecución de obras de renovación de cubierta en un inmueble.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, de la documentación obrante en esta institución se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- Con fecha 27.03.2003 se solicita licencia de obra menor para arreglo de cubierta y sustitución de maderas en el citado inmueble.

Cuatro días más tarde, el 31.03.2003, se formula denuncia poniendo de manifiesto que las obras han sido iniciadas.

Segundo.- Una vez comprobado que la obra de referencia ha sido iniciada con anterioridad al otorgamiento de la licencia municipal, con fechas 07.04.2003 y 06.11.2003, y sobre la base de un informe emitido por el técnico municipal, se dictan sendos Decretos de la Alcaldía Presidencia, requiriendo al interesado para que solicite licencia de obra mayor, acompañada de proyecto redactado por técnico competente y con el correspondiente visado colegial.

Tercero.- Con posterioridad, y mediante Decreto de fecha 27.06.2004, se le requiere para que en el plazo de un mes proceda a demoler las obras ilegalmente ejecutadas.

Cuarto.- No obstante, y según lo señalado en el último informe remitido por el Ayuntamiento de León, *“El interesado ha procedido con fecha 27 de agosto de 2004 a la presentación de solicitud de licencia de obra para la legalización de la situación descrita, acompañada de dos proyectos redactados por Técnico competente y visados por el Colegio Profesional correspondiente... No obstante, habiéndose detectado deficiencias se está a la espera de la aportación por el interesado de la documentación que permita continuar con la tramitación del expediente de concesión de licencia urbanística que legalizará la situación de referencia...”*

Por todo ello, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por ese ayuntamiento, abordando el estudio del expediente de protección de la legalidad y del expediente sancionador.

Uno y otro expediente están evidentemente conexionados y son tributarios uno del otro, pero se trata de expedientes distintos.

Por tanto, estando en tramitación el expediente de restauración de la legalidad no consta que se hubiese incoado expediente sancionador por la infracción urbanística cometida, esto es, obras iniciadas con anterioridad al otorgamiento de la licencia municipal. Cabe así recordar que el expediente sancionador tiene por fin la imposición de una sanción de naturaleza económica al infractor o infractores y ello aunque lo ilegalmente construido sea legalizable ya que edificar sin licencia o sin ajustarse a ella, aunque lo edificado sea conforme al planeamiento, es o constituye una infracción urbanística.

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

“Primero.- Que, en sucesivas ocasiones, se adopten las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado incoando los correspondientes expedientes sancionadores.

Segundo.- Que, en su caso, se dé cumplimiento al requerimiento hecho al interesado, según el cuál -en el supuesto de que la licencia de obra solicitada el 27.08.2004 para legalizar la situación fuese

denegada, se procederá de conformidad con lo establecido en el art. 118.1.a de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

La citada resolución fue objeto de aceptación por el Ayuntamiento de León.

En el escrito de denuncia de la cuarta queja analizada, **Q/1071/04**, se hacía referencia a la pasividad del Ayuntamiento de Marugán (Segovia) a la hora de dar cumplimiento a la resolución que esta Procuraduría formuló con fecha 01.03.2004 (Q/1936/03) en relación con la falta de incoación de expediente sancionador y de restauración de la legalidad, pese a los requerimientos de la Comisión Territorial de Urbanismo, respecto de una vivienda unifamiliar.

Admitida la queja a trámite, se remitió por ese Ayuntamiento un informe según el cual la vivienda unifamiliar fue construida sin licencia, habiéndose limitado a imponer una sanción por la infracción urbanística cometida. Asimismo, consta que, hasta la fecha, no se ha concedido licencia municipal.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procede determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Marugán abordando para ello, por un lado, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico y, por otro, la prescripción y caducidad administrativa.

Analizados ya ambos puntos conviene traer a colación la STS de 19 de mayo de 1992 según la cual, “no es dable confundir lo que es medida de restauración del orden urbanístico, con lo que es medida punitiva de la conducta infractora del ordenamiento urbanístico”.

Se trata, en definitiva, de dos procedimientos íntimamente ligados, aunque con efectos distintos y vida jurídica propia e independiente. No es posible, desde el punto de vista jurídico, iniciar un procedimiento de restauración de la legalidad sin que se inicie el correspondiente procedimiento sancionador. Así lo establece claramente la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León en su art. 114.

Por tanto, tramitado expediente sancionador no consta que se haya incoado expediente de restauración de la legalidad.

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

“Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquél 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 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León”.

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento.

Esta misma resolución fue la formulada en el expediente **Q/1042/04**. El motivo de esta reclamación era la inactividad del

Ayuntamiento de Briviesca (Burgos) ya que no había procedido a adoptar las medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística respecto de la infracción cometida por una entidad mercantil, limitándose a tramitar el correspondiente expediente sancionador.

Dicha infracción consistía en la realización de un tendido eléctrico aéreo sin licencia municipal y vulnerando el planeamiento aplicable, conforme al cual, en el suelo donde se ubicaba la referida instalación, se prohíben los tendidos eléctricos aéreos.

Reconocida la existencia de una infracción urbanística, ese ayuntamiento incoa y resuelve el correspondiente expediente sancionador. Sin embargo, reconoce no haber iniciado aún expediente de restauración de la legalidad al encontrarse *sub iudice*, en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Burgos.

De la documentación obrante en esta institución se desprende que la Diputación Provincial de Burgos (tras recibir varias denuncias presentadas por el autor de la queja) remite escrito a ese ayuntamiento indicándole que en ningún caso esa postura puede propiciar la prescripción para la incoación del procedimiento.

En consecuencia, tras analizar los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico, se formuló resolución, cuyo contenido, como he indicado anteriormente, es idéntico al expuesto en la **Q/1071/04**.

Asimismo, en la fecha de cierre de este informe, no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento de Briviesca.

En el expediente **Q/1484/04** el reclamante hacía alusión a la construcción, por parte del denunciado, de un muro de piedra lindante con su domicilio y una carretera comarcal en Cerezal de la Guzpeña (León). Dicho muro se ha construido, parece ser, sin la preceptiva licencia municipal y apropiándose de una franja de terreno que formaba parte de la cuneta de la citada carretera.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Prado de la Guzpeña documentación al respecto. En concreto, cabe destacar la resolución por la que *“se ordena a los denunciados a demoler las construcciones e instalaciones ejecutadas sin licencia -vallado de la finca que ha sido objeto de este expediente- así como a la reposición de los bienes afectados a su estado anterior, en todo caso a su costa; e impedir de forma total y definitiva los usos a los que diera lugar”*.

A la vista de lo informado por ese ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procede determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Prado de la Guzpeña abordando para ello, de nuevo, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico.

Se trata, como hemos señalado anteriormente, de dos procedimientos íntimamente ligados, aunque con efectos distintos y vida

jurídica propia e independiente. No es posible, desde el punto de vista jurídico, iniciar un procedimiento de restauración de la legalidad sin que se inicie el correspondiente procedimiento sancionador. Así lo ha establecido claramente la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León en sus arts. 113.1 y 114.

Por tanto, tramitado el expediente de restauración de la legalidad no consta que se haya incoado expediente sancionador.

Asimismo, y dado que las obras denunciadas están situadas en plena zona de dominio público de la carretera, según se indica en el informe de la Diputación Provincial de León, no tendrá aplicación la limitación del plazo previsto en el art. 121.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, siendo dichas infracciones urbanísticas imprescriptibles (art. 121.2 de la citada Ley 5/1999). En el mismo sentido debe tenerse en cuenta lo expuesto en el art. 346. 3 del Decreto de 29 de enero de 2004 por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto, y de la documentación obrante (todo ello sin perjuicio de cualquier otra no existente actualmente en los archivos de esta Institución), se formuló la siguiente resolución:

“Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico, con base en lo dispuesto en los arts. 115.1 y siguientes de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento de Prado de la Guzpeña.

Por último, y para finalizar el estudio de este apartado, cabe destacar dos expedientes: **Q/342/03** y **Q/141/04**.

Ambas quejas fueron archivadas una vez comprobado que, por parte de las respectivas administraciones municipales, se habían puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados.

En concreto, y por lo que se refiere al expediente **Q/342/03** relativo a la construcción de una nave sin licencia, el Ayuntamiento de Bustillo del Páramo (León) acordó, mediante Decreto, iniciar expediente en orden a comprobar el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanístico en la correspondiente construcción.

En el expediente **Q/141/04** el reclamante se hacía referencia al retraso en la entrega de unas viviendas derivado de la no concesión de la licencia de primera ocupación (como consecuencia de la construcción de una planta que no estaba proyectada).

Al respecto el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) comunicó la incoación de los correspondientes procedimientos, sancionador y de restauración de la legalidad urbanística, ordenando la paralización de las obras en ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo.

1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida

Según señala el Tribunal Supremo, estamos aquí ante la segunda consecuencia del carácter reglado de la licencia, que implica la sujeción del titular de la licencia otorgada “a los términos de la misma, de tal modo que única y exclusivamente podrá ejecutar aquellas obras que la licencia autoriza, cumpliendo escrupulosamente las dimensiones, características y emplazamiento de las obras autorizadas”.

En este apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las siguientes quejas.

En primer lugar, **Q/64/03**, relativa a la pasividad municipal ante la ejecución de una serie de obras no amparadas en la licencia concedida y proyecto aprobado, por parte de los propietarios de un inmueble sito en el término municipal de Fermoselle (Zamora).

Admitida la queja a trámite se iniciaron las investigaciones oportunas solicitando información tanto al Ayuntamiento de Fermoselle como a la Consejería de Cultura y Turismo.

Pasamos a continuación a sintetizar los hechos que se derivan de la documentación obrante en el expediente:

- Con fecha 18.07.01 la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Zamora informa favorablemente el proyecto de ejecución de reconstrucción de la vivienda unifamiliar objeto de queja.

- Con fecha 06.08.01 se concede licencia de obra para reconstrucción de la citada vivienda.

- Con posterioridad, y como consecuencia de una denuncia sobre esta obra, el Ayuntamiento de Fermoselle remite documentación gráfica para su informe por la Comisión Territorial de Patrimonio. En el citado informe, de noviembre de 2002, se pone de manifiesto que las obras ejecutadas no se ajustan al proyecto. Remitiéndose informe al Ayuntamiento de Fermoselle a fin de que adopte las medidas legales oportunas de acuerdo con la legislación vigente.

- Con posterioridad, el 19 de mayo, girada visita de inspección al edificio por técnico del Servicio Territorial, se emite un informe según el cual las obras no se ajustan a la normativa aplicable.

- Con fecha de registro de entrada 14.05.03 se presenta escrito por la dirección facultativa donde se señala que aún no se ha redactado el correspondiente final de obra y que el promotor habita la vivienda con luz de obra no adecuada a la instalación ejecutada, no permitiendo la entrada en la edificación para comprobar el estado de la obra.

- Finalmente, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, en la sesión de 29 de julio de 2003, señala que: “el citado edificio incumple lo establecido en los arts. 31 y 9 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, así como en los arts. ...”.

- No existe constancia de que se haya tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión.

- Tampoco existe constancia de que se haya tramitado procedimiento de restauración de la legalidad urbanística.

A la vista de lo informado de las irregularidades puestas de manifiesto procedimos al estudio tanto desde el punto de vista urbanístico – abordando los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico- como patrimonial.

En concreto, comprobada la existencia de una infracción urbanística se deben adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística previstas en el art. 111 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. En este sentido, la STS de 4 de febrero de 1992 dispone que “ante el problema de una posible infracción administrativa, en general, y muy especialmente ante una de naturaleza urbanística, la administración no tiene opciones, puesto que la simple sospecha de encubridora de cualquiera de ellas, no sólo representa una dejación de sus deberes de orden público, sino hasta motivo de reprobación por la ciudadanía de carácter ético-político”.

Analizados ya los cauces de reacción frente al ilícito urbanístico, cabe señalar, desde el punto de vista patrimonial, que las entidades locales tienen la obligación de proteger y promover la conservación y el conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural que se ubiquen en su ámbito territorial. Así, según reiterada jurisprudencia del

Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, el espíritu y finalidad de toda la normativa relacionada con la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico es la conservación de un legado histórico artístico recibido de las generaciones anteriores con la consiguiente obligación de los poderes públicos de protegerlo y acrecentarlo para transmitirlo a las generaciones futuras.

Del informe facilitado por el Servicio Territorial de Cultura de Zamora se desprende que la actuación que se pretende realizar está incluida dentro del Conjunto Histórico, declarado Bien de Interés Cultural.

Por otro lado, la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural en sesión de fecha 29 de julio de 2003 señala que “el citado edificio incumple lo establecido..., así como en los arts. 39 y 42 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León”, requiriendo al Ayuntamiento de Fermoselle para que realice las actuaciones oportunas al efecto.

No obstante, no existe constancia de que se haya tramitado procedimiento de restauración al amparo de la legislación de patrimonio histórico.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Fermoselle:

“Primero. Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística para aquellos ilícitos urbanísticos sobre los

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.

Segundo. Que se proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores respecto a los ilícitos urbanísticos sobre los 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.

Tercero. Que, en cumplimiento del requerimiento efectuado por la Comisión Territorial de Patrimonio, se adopten las medidas que pudieran resultar oportunas para el restablecimiento de la legalidad conculcada en el ámbito de la protección del patrimonio histórico”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento.

No obstante, y por lo que se refiere a la actuación de la Consejería de Cultura y Turismo, con fecha 17-11-04 se comunica que desde el Servicio Territorial de Cultura de Zamora se ha propuesto el inicio del correspondiente expediente sancionador.

Cabe destacar una segunda queja cuyo número de referencia es **Q/1635/02.**

El motivo de la queja hacía alusión a la falta de cumplimiento de la orden de paralización decretada respecto de las obras que se estaban llevando a cabo por parte de una constructora, en Burgos.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió informe por esa Administración local.

Del citado informe se desprenden los siguientes hechos:

Con fecha 17.05.2000 se concede licencia para la construcción de 34 viviendas y apartamentos, locales y garajes.

La citada licencia queda condicionada al cumplimiento, entre otras, de las siguientes condiciones: “previamente al inicio de las obras, deberá aprobarse el Proyecto de Ejecución...”

Con posterioridad, y como consecuencia de una denuncia sobre la citada obra, el Ayuntamiento de Burgos dispone, en fecha 12.03.2001, la paralización inmediata de las obras concediendo un plazo de tres meses para que ajuste lo realizado a la licencia y proyecto aprobados o, en su defecto, presente proyecto, redactado y visado por técnico competente que recoja las modificaciones introducidas.

Con fecha 06-05-2002, la gerencia municipal de urbanismo a propuesta de la Comisión de Gobierno, resuelve aprobar el proyecto de ejecución por considerarse acorde con el proyecto básico que sirvió de base para la concesión de la licencia otorgada.

Sin embargo, y no existiendo constancia de que se haya tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión, se formuló la siguiente resolución:

“Que, en sucesivas ocasiones, se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador con base en lo dispuesto en los arts. 115 y ss de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

En la fecha de cierre del presente informe, aún no se ha recibido la contestación del Ayuntamiento de Burgos a la resolución adoptada.

1.2.3. Licencias ilegales

En una minoría de supuestos, según la práctica administrativa, la infracción del orden urbanístico es cometida por la propia administración. El paradigma es el acto de concesión ilegal de licencia.

En este apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las siguientes quejas: **Q/841/04, Q/449/04 y Q/1842/04.**

En la primera de ellas se hacía alusión a la disconformidad con la concesión de una licencia de obra para la instalación de un ascensor en un edificio, en León. Contra el acuerdo de concesión de licencia se interpuso recurso de reposición, con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de León el 24 de febrero de 2004. Dicho recurso aún no ha sido resuelto y notificado.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió un informe por esa Administración local.

Pasamos a continuación a sintetizar los hechos que se derivan de la documentación obrante en el expediente:

1. La Comisión Municipal de Gobierno, en sesión ordinaria celebrada el día 15 de abril de 2003 se acordó: “la procedencia de revisar de oficio, por nulidad, la resolución de la Comisión de gobierno de 4 de diciembre de 2001, por la que se concedió licencia para instalación de un ascensor, siguiendo el trámite establecido en el art. 102 LRJ-PAC, resolviendo igualmente la suspensión de la ejecución del acto, puesto que la misma podría causar perjuicios de difícil reparación (demoler lo construido con el correspondiente coste económico, tanto para la comunidad de propietarios, como para el propio ayuntamiento, si se derivase responsabilidad del mismo).

2. En el informe de los técnicos municipales de fecha 24 de noviembre de 2003 se señala que *“el proyecto presentado incumpliría con las exigencias de la normativa urbanística. Por otra parte, el proyecto si estaría de acuerdo con la propuesta aprobada por la corporación municipal de fecha 14 de noviembre de 2003, sobre las condiciones que deberán reunir los patios de parcela y luces rectas, así como las dimensiones de las escaleras de los edificios cuando se efectúen este tipo de reforma y adaptaciones en los inmuebles para instalar ascensores”*.

3. La Comisión Municipal de Gobierno, en sesión celebrada el día 25 de noviembre de 2003, acordó otorgar licencia de obras a la representante de la comunidad de propietarios del edificio objeto de queja.

4. Con fecha 26 de noviembre de 2003 se solicita licencia de instalación de ascensor. Asimismo, el Servicio de Gestión de Obras y Urbanismo, en cumplimiento de lo establecido en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre comunica que el 26.11.2003 ha tenido entrada en ese servicio petición relativa a la licencia para instalar ascensor.

5. Con fecha 27 de noviembre de 2003, ese Ayuntamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre solicita acreditar documentalmente la condición de representante de la comunidad de propietarios.

6. Con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de León el 4 de diciembre de 2003 la representante de la comunidad de propietarios expone, cito textualmente *“que la representación de la comunidad de propietarios que debo presentar para el nuevo expediente ya fue presentada para el nº de expediente que tenía anteriormente y que no se ha producido ninguna modificación ni cambio en ella”*.

7. Que la Comisión de Gobierno, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de diciembre de 2003, acuerda declarar nulo de Pleno derecho el acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno el 16 de enero de 2001, al incurrir en el supuesto contemplado en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procede determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de León abordando para ello las siguientes cuestiones:

Antes de realizar cualquier consideración, esta Institución quiso dejar constancia de la importancia que tiene eliminar barreras arquitectónicas en las construcciones para garantizar la accesibilidad a los inmuebles.

Sin embargo, la supresión de barreras no debe ir en detrimento de otras cuestiones de importancia en las edificaciones, como son las referidas a las condiciones básicas de la edificación. Las condiciones de seguridad y protección de las construcciones exigen garantizar el cumplimiento de la normativa de protección contra incendios, para garantizar una adecuada seguridad en la evacuación de las viviendas.

En cualquier caso, el objeto de nuestra intervención es comprobar si la licencia de obras para instalar el ascensor se ajusta a la legalidad. Así, la instalación del ascensor requiere una licencia de obras del Ayuntamiento para comprobar su adecuación con la legalidad urbanística. Quedan al margen las relaciones que existen entre los distintos propietarios del edificio, que deben regularse conforme a la Ley de Propiedad Horizontal.

La administración ejerce un control preventivo, por medio de las licencias urbanísticas, de los diferentes actos y usos de edificación

previstos por sus promotores. Estos instrumentos de intervención son actos reglados sobre los que no caben juicios de oportunidad. La administración carece de margen o de libertad de apreciación y debe limitarse a comprobar si la actividad solicitada es o no conforme a las normas aplicables. Este carácter reglado de las licencias se ha manifestado desde la Sentencia de 31 de octubre de 1978 en el sentido de “tener que denegar las licencias de obras que se opongan a las disposiciones urbanísticas, y tener que conceder las que se acomoden”. Por ello nada tiene que ver con argumentos de oportunidad o con las relaciones jurídicas particulares de los propietarios.

Entre los motivos de denegación está la disconformidad con el ordenamiento urbanístico, legislación del suelo o planeamiento municipal, así como el incumplimiento de las normas técnicas de edificación, habitabilidad o accesibilidad en los edificios.

En ese sentido, el ayuntamiento debe verificar la adecuación urbanística del proyecto y el cumplimiento, entre otras, de las normas básicas de edificación. A este respecto constan, entre otros, los siguientes informes emitidos por los arquitectos municipales:

1. Informe de fecha 3 de mayo de 2000, en el que se señala: “...*con la construcción del recinto para el ascensor en el patio del edificio, se incumplen las exigencias del art. 66 de las NU, por lo que se estima la denegación de la licencia solicitada*”.

2. Informe de fecha 16 de abril de 2004 “... *la referida instalación no se ajusta a las limitaciones de distancias de las luces rectas*”

establecidas en el art. 66 de las NU, si bien, si estaría de conformidad con la propuesta aprobada por la corporación municipal de fecha 14.11.2003”.

A todo lo anteriormente expuesto hay que añadir que, según consta en la documentación obrante en esta Institución, la Comisión de Gobierno, en sesión ordinaria celebrada el día 15 de abril de 2003, acordó *“por la Corporación se resuelve la procedencia de revisar de oficio la licencia, resolviendo igualmente de conformidad con el art. 104 de dicha Ley, la suspensión de la ejecución del acto, puesto que la misma podría causar perjuicios de difícil reparación...”*.

El art. 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RAJ-PAC, permite a la administración suspender la eficacia de un acto mientras dura el procedimiento de revisión si con su ejecución se pudieran causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

En concreto, el 30 de diciembre de 2003, el Pleno municipal, en sesión extraordinaria, acordó declarar nulo de Pleno derecho el acuerdo de 16 de enero de 2001. No obstante, en este intervalo de tiempo, estando suspensa la eficacia del acto autorizatorio, se otorgó licencia para la instalación del ascensor con fecha 25 de noviembre de 2003.

Por otro lado, cabe señalar que el procedimiento de otorgamiento de licencia ha de ajustarse a lo prevenido en la legislación de régimen local, iniciándose el procedimiento a instancia de parte. Llama por tanto la atención a esta Procuraduría que solicitada la licencia con fecha 26 de

noviembre de 2003, se concediese el día anterior -25 de noviembre de 2003-.

Asimismo las licencias se otorgan o, en su caso, se deniegan, de acuerdo con la ordenación urbanística aplicable, según las previsiones contenidas en las leyes, planes de ordenación urbana, programas de actuación urbanística y normas complementarias y subsidiarias del planeamiento. La ordenación urbanística aplicable debe ser la vigente al tiempo de la solicitud de la licencia cuando la resolución se dicte fuera del plazo establecido al efecto, o la vigente en el momento de la resolución cuando se dicte dentro de tiempo. Así, la Comisión de Gobierno, en sesión ordinaria celebrada el día 25 de noviembre de 2003 y, a la vista de la propuesta aprobada el 14 de noviembre de 2003, acordó conceder licencia para instalar el ascensor.

El Pleno municipal, el 14.11.2003, acordó incorporar en las NU del documento de revisión del plan general, en los artículos concordantes que regulan las materias sancionadas en el plan vigente en los arts. 66 y 71, una serie de determinaciones en orden a flexibilizar la interpretación de la normativa existente en materia de instalación de aparatos elevadores. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la revisión del Plan General de Ordenación Urbana fue aprobada definitivamente mediante orden FOM/1270/2004, de 4 de agosto. En consecuencia, cuando se otorgó la licencia no había sido aprobado el nuevo plan general, constando un

informe técnico en el que expresamente se indicaba que el proyecto incumplía con las exigencias de la normativa urbanística.

La aprobación definitiva es el acto resolutorio que culmina el procedimiento de aprobación de los planes, entrañando tal acto decisorio un doble control de legalidad –al comprobar la adecuación del plan propuesto al ordenamiento urbanístico, tanto en el aspecto jurídico formal como material- y de oportunidad –al garantizar así la coordinación entre la actuación de la Administración local y las restantes administraciones públicas-. En definitiva, es el único acto que otorga virtualidad al plan. A análogas conclusiones hay que llegar en lo que respecta a las modificaciones del planeamiento.

En efecto, los planes serán ejecutivos y entrarán plenamente en vigor al día siguiente de la publicación de su acuerdo de aprobación definitiva en el *BOP*, quedando los particulares, al igual que la administración, obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la legislación urbanística aplicable y en los planes aprobados con arreglo a la misma.

Así pues, la actividad administrativa de intervención -también llamada de policía-, se concibe como el conjunto de medidas que la administración utiliza al objeto de que los actos, tanto de los particulares como de las personas jurídicas, se efectúen dentro del marco del interés general.

El incumplimiento de las previsiones legales, tanto por acción como por omisión, significa una alteración del ordenamiento jurídico que no puede dejar indiferentes a quienes, por razón de su competencia, tienen la obligación de velar por dicho cumplimiento.

Toda actuación que contradiga la ordenación urbanística vigente puede dar lugar a dos tipos diferentes de medidas por parte de la administración.

El primer grupo de estas medidas es el dirigido a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada por la actuación ilegal; es la denominada “acción de restauración de la legalidad urbanística”. El segundo grupo es el dirigido a la determinación de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los autores de las actuaciones ilegales y a la sanción de las mismas; es la conocida como “acción sancionadora”.

Se trata, por lo tanto, de dos procedimientos íntimamente ligados, aunque con efectos distintos y vida jurídica propia e independiente.

No obstante, con relación a las vulneraciones del ordenamiento urbanístico cabe establecer una primera distinción, partiendo del origen de las mismas según se encuentre en una u otra parte de la relación jurídico-administrativa, es decir, en el administrado o en la propia administración. Distinción ésta que está claramente recogida en la LUCYL, cuando dedica los arts. 113, 114 y 118, entre otros, al comportamiento de los

administrados y los arts. 116.1 a) y 119 a actuaciones de la administración, en ambos casos con menoscabo del orden urbanístico establecido.

En el caso concreto que nos ocupa el origen está en una conducta incorrecta de la propia administración, razón por la cual habrá que tener en cuenta los arts. 116.1.a) y 119 de la Ley de Urbanismo así como los arts. 348 y 361 del Decreto 22/2004, de 29 de enero. Ahora bien, analizados estos preceptos, y tal como se encarga de precisar la STTS de 14 de marzo de 1990 “Un nuevo planeamiento podrá producir el efecto de que se deje sin efecto una demolición acordada conforme a la anterior normativa urbanística en el supuesto de que las obras de que se trate estén amparadas por la nueva regulación, pues no tendría sentido destruir algo para después construir lo mismo por estar permitido por el ordenamiento urbanístico. Sin embargo, el nuevo planeamiento no puede producir el efecto de que se dejen sin efecto sanciones amparadas por el anterior ordenamiento pues por imperativo de la Ley del Suelo las construcciones origen de la sanción de que se trate debieron acomodarse al anterior planeamiento”.

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.

En este sentido hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes, transcurrido el cual sin resolución expresa se entiende desestimado. No obstante, el art. 43.4 de la citada Ley al regular la obligación de la administración de dictar resolución expresa permite que la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo no se vincule al sentido del silencio.

Por último, conviene señalar que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló resolución al Ayuntamiento de León, cuya respuesta, en la fecha de cierre del presente informe, aún no se ha recibido.

Por su parte, en el expediente **Q/449/04** se hacía alusión a la disconformidad con la concesión de licencia para la construcción de una marquesina en una vivienda sita en Aguilar de Campoo (Palencia), cuestión ésta que se puso de manifiesto en reiteradas ocasiones a ese ayuntamiento. En la sesión celebrada el 16-03-2004 la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Aguilar de Campoo acuerda que: *“se trata de una construcción que no puede ser considerada legal, por lo que procede la apertura de un expediente de retirada de la instalación de la marquesina realizada”*. No obstante y según manifiesta el denunciante a fecha de 9 de junio, *“aún no se ha procedido a la retirada de la marquesina”*.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa Administración local un informe adjuntando una serie de documentos. En el citado informe se señala que *“la retirada de la marquesina no se ha efectuado”*.

A la vista de lo informado, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se comprueba la concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por ese Ayuntamiento. En concreto, se abordaron las siguientes cuestiones:

La licencia para construir cualquier edificación es una autorización simple, puntual, de carácter real y de naturaleza reglada. Esta última es, sin duda, su característica más llamativa. A la hora de decidir sobre su otorgamiento la administración carece, en efecto, de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la

conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables, a las que en todo momento debe ajustarse.

No obstante, y para el caso que nos ocupa, la licencia concedida para la instalación de una marquesina en la citada vivienda se otorgó con carácter de precario.

Las licencias a precario son aquellas que habilitan a un particular para el ejercicio de una actividad tras comprobar las condiciones necesarias para ello, pero única y exclusivamente en tanto en cuanto la Administración no declare la extinción de la eficacia habilitante del título por concurrir un interés público prevalente que exija el cese de la actividad.

La línea jurisprudencial predominante (STS 7 de noviembre de 1985, 16 de marzo de 1988, 21 de julio de 1994, entre otras) ha señalado que lo importante para el otorgamiento de este tipo de licencias no es la mera manifestación por parte del administrado de su aceptación del futuro derribo de la edificación sin compensación, sino el carácter verdaderamente provisional de la construcción que se pretende llevar a cabo. Y ese carácter provisional de la edificación deberá determinarse en función de las circunstancias concurrentes, entre las que tiene especial relevancia la estructura más o menos sólida de la edificación, la vocación de permanencia y el coste económico de la construcción. Así, el Tribunal Supremo, ha entendido que no puede otorgarse licencia a precario para edificaciones realizadas con materiales con vocación de permanencia. Por el contrario, sí considera adecuado el otorgamiento de estas licencias para

usos o actividades que requieren instalaciones desmontables o de escasa entidad constructiva.

El particular autorizado desarrolla una actividad legítima y amparada por un título mientras no concorra un interés público prevalente y dicha concurrencia sea declarada formalmente por la administración pero, desde el primer momento y por el propio contenido del título habilitante, carece de derecho a continuar realizando la actividad a partir del momento en que tenga lugar esa declaración de la administración. La provisionalidad y la falta de permanencia son, por tanto, inherentes a la actividad cuya realización resulta habilitada por el título en que consiste la licencia a precario. Dichas notas características no concurren en este tipo de construcción –marquesina o porche- adosada a la fachada de la vivienda y a que, según la documentación obrante en esta institución, consta de pilares y tejado.

Ahora bien, para que se produzca la extinción de la licencia a precario es necesario que la administración dicte un acto posterior. El acaecimiento del evento previsto como causa de extinción del acto no determina por sí solo, y de forma automática, la cesación de efectos, sino que es necesaria una declaración de la administración de la concurrencia del evento y de la consiguiente extinción del acto.

En este sentido conviene traer a colación lo expuesto anteriormente ya que su conexión con el tema que nos ocupa permitirá un mejor

entendimiento del contenido de la parte dispositiva de esta resolución. De la documentación remitida por ese ayuntamiento se desprende lo siguiente:

1. Con fecha 29 de mayo de 2001 se solicita licencia para la construcción de un porche adosado a la fachada de la citada vivienda. Dicha solicitud es desestimada porque *“el área no edificada de la parcela constituye un espacio libre de uso privado equiparable a un patio libre y el propio carácter de estos espacios que determina el Plan General de Ordenación Urbana de Aguilar de Campoo, es que sean libres de edificación, aunque admita una pequeña edificabilidad de 0,05m²/2. Igualmente la construcción pretendida afectaría a la configuración arquitectónica y a la composición estética del conjunto de la urbanización”*. En este mismo sentido, obran dos informes de la secretaria señalando que no procede el otorgamiento de la licencia solicitada por carecer el suelo de edificabilidad.

No obstante, solicitada de nuevo la licencia el día 2 de julio de 2003, y con informe desfavorable emitido por el técnico municipal, la Comisión de Gobierno, en sesión celebrada el 22 de julio de 2003, concedió licencia para la construcción de una marquesina con carácter de precario mientras dicha vivienda sea propiedad de personas minusválidas. Asimismo se señala que se concedió con carácter de excepcionalidad en atención a las especiales circunstancias que se dan en los solicitantes.

Tras reiterados escritos solicitando al Ayuntamiento de Aguilar de Campoo la eliminación de la marquesina, en sesión celebrada el 16 de

marzo de 2004, la Junta de Gobierno Local acordó que *“dado que se trata de una construcción que no puede ser considerada legal, procede la apertura de un expediente de retirada de la instalación de la marquesina realizada”*.

No obstante, y según la última información disponible, la citada marquesina aún no ha sido retirada.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, así como a lo dispuesto en el art. 62.1 f) de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se formuló la siguiente resolución:

“Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de RAJ-PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se proceda a la revisión de oficio del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, en sesión de fecha 22 de julio de 2003, por el que se concedió licencia para la construcción de la marquesina”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por parte del Ayuntamiento de Aguilar de Campoo.

Por último, en el expediente **Q/1842/04** se procedió al archivo del mismo una vez comprobado que, por parte de la administración, se habían puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados.

El motivo de esta queja era la disconformidad con el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Bocigas (Valladolid) concediendo licencia de obra para modificación de vallado y construcción de cochera con informe desfavorable del arquitecto.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por ese Ayuntamiento un informe según el cual: *“revisada toda la documentación, y reconocido el error, procede que el Pleno de este ayuntamiento, adopte todas las medidas necesarias para restablecer la legalidad urbanística infringida, e iniciar el procedimiento correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la LRJAPyPAC”*.

1.2.4. Órdenes de ejecución

El propietario ha de cumplir con el deber de mantener su inmueble en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y, al mismo tiempo, la administración ha de cumplir con el suyo propio de vigilar la cumplimentación de aquél.

Así una STS de 17 de junio de 1991 afirma que “en el ámbito urbanístico la administración está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no solo 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 apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las siguientes quejas.

En el expediente **Q/1934/03** el reclamante denunciaba el incumplimiento de lo preceptuado en la ley sobre los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación.

Admitida la queja a trámite, se remitió informe por el Ayuntamiento de Marugán (Segovia). En él se señala que “*se comunica a los propietarios de las parcelas sus obligaciones*”, remitiéndonos copia de un modelo tipo que, copiado textualmente dice:

«El art. 21 del capítulo III del TR Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice “Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato publico”.

Como quiera que la parcela de su propiedad está sin vallar y sin ninguna seguridad en cuanto a peligro de incendios por falta de limpieza, sirviendo en algunos casos de escombrera al alcance de desaprensivos, este ayuntamiento le insta a que, en un plazo no superior a tres meses, valle y limpie dicha parcela de acuerdo con lo establecido en el ya mencionado art. 21, previa la correspondiente licencia de obras».

En primer lugar se indicó que el citado art. 21 del TR de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana está derogado de conformidad con lo establecido en la disposición derogatoria de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, debiendo hacerse referencia al art. 19 de la Ley 6/1998.

El deber de conservación es uno de los deberes que integran el estatuto jurídico de la propiedad establecido hoy, con carácter básico, en el título II, capítulo II de la Ley del Suelo 6/1998. 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) LRBRL y 5.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

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, 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- notificando el modelo anteriormente transcrito-, 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.

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

“Que se verifique el cumplimiento de las órdenes 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”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por parte del Ayuntamiento de Marugán.

En los expedientes **Q/2256/03** y **Q/426/04** se consideró oportuno formular resoluciones a las respectivas administraciones locales, en atención a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen: órdenes de ejecución de obras y falta de ejecución forzosa.

1. Las órdenes de ejecución de obras.

En el ámbito urbanístico, la Administración local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no sólo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones.

En efecto, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del TS (STS 10.06.91, 17.06.91 y 12.09.97 entre otras), nuestro ordenamiento da lugar, en lo que ahora importa, a una definición

del contenido normal del derecho de propiedad del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y, ello, con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y, también, para el sostenimiento de lo que se ha llamado la “imagen urbana”.

Resulta así claro que, dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria, se integra un deber legal, un deber urbanístico del propietario cuyo contenido es el ya mencionado y, para cuya exigencia, está perfectamente habilitada la Administración pública.

Así las cosas, las órdenes de ejecución se configuran como un instrumento que sirve a un fin público, cual es evitar que del estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos para las personas y para las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana.

2. La falta de ejecución forzosa.

El art. 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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.

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 administrativo, 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.

El objeto del expediente **Q/2256/03**, el objeto del expediente era la pasividad municipal en relación con el estado de ruina en que se encontraba una vivienda sita en La Vid de Gordón (León), pese al acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno en sesión celebrada el 07.02.2002.

Admitida la queja a trámite se procedió por esta institución a solicitar información relacionada con la problemática que constituía el objeto de aquella.

De la información proporcionada por el Ayuntamiento de La Pola de Gordón, en atención a nuestra solicitud, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

1. Con fechas 3 de julio de 1999 y 16 de agosto de 2001 se dirigen escritos al Ayuntamiento de La Pola de Gordón poniendo de manifiesto el progresivo estado de ruina en el que se encontraba una casa, situada en La Vid de Gordón, y solicitando que se adoptaran las medidas oportunas.

2. La Comisión de Gobierno en sesión celebrada el día 7 de febrero de 2002 requiere al propietario para que, en un plazo de 60 días, realice una serie de obras.

3. Con posterioridad a este acuerdo consta un informe de la policía local de fecha 12 de marzo de 2002 en el que se pone de manifiesto que se ha producido un cambio de titularidad y , que habiéndose puesto en contacto con el nuevo propietario, éste rehusa la notificación.

4. Desde esa fecha (12 de marzo de 2002) hasta el 12 de mayo de 2004 el Ayuntamiento de La Pola de Gordón no ha adoptado ninguna medida.

5. No obstante, analizado el acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno en sesión celebrada el día 12 de mayo de 2004, llama la atención que su contenido es idéntico al adoptado en la sesión celebrada el 7 de febrero de 2002.

Como acto administrativo, la orden de ejecución habrá de regirse por las normas procedimentales aplicables por la administración que la dicte. Dentro de los actos de instrucción del procedimiento tendrán especial trascendencia los informes técnicos, concretamente los municipales que han de servir de base y fundamento a la decisión de la autoridad que ordene la conservación.

El contenido de los informes emitidos por los técnicos municipales debe partir de la identificación del inmueble, señalándose las obras que

sean necesarias para su conservación. Por tanto, entendemos que el acuerdo adoptado el 12 de mayo de 2004 por el que se requiere al propietario para que proceda a la realización de una serie de obras no puede dictarse sobre la base de un informe emitido el 12 de marzo de 2002, es decir, transcurridos más de dos años, debido a que las condiciones atmosféricas, entre otras, han podido afectar a la estructura del edificio.

Asimismo, el art. 321 del Reglamento de urbanismo señala que “las órdenes de ejecución deben dictarse previa audiencia a los propietarios afectados”. En concreto, si analizamos los dos acuerdos adoptados por la Comisión de Gobierno en sesiones celebradas el 7 de febrero de 2002 y el 12 de mayo de 2004, se llega a la conclusión de que estamos ante meros actos de trámite, razón por la cual se hizo referencia al art. 44 de la Ley 30/1992.

Con fundamento en la argumentación jurídica expuesta se formuló la siguiente resolución:

“Primero.- Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RAJ-PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se dicte resolución declarando la caducidad del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno en sesión celebrada el día 7 de febrero de 2002 y ordenando el archivo de las actuaciones.

Segundo.- Que, de conformidad con lo establecido en el art. 321 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el

Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, se dicte la correspondiente orden de ejecución previo informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales.

Tercero.- Que, durante la tramitación del correspondiente expediente, el Ayuntamiento adopte las medidas necesarias para mantener la vivienda en condiciones de seguridad.

Cuarto.- Que, en el supuesto de incumplimiento de la orden de ejecución, el ayuntamiento acuerde su ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas, en ambos casos hasta el límite del deber legal de conservación y previo apercibimiento al interesado.

Quinto.- Que, en caso de que exista peligro inminente de daños a personas o bienes, se cumpla de modo inmediato la orden de ejecución, debiendo el ayuntamiento optar por la ejecución subsidiaria, tal y como dispone el art. 322.1 del Decreto 22/2004, de 29 de enero”.

La citada resolución fue objeto de aceptación por el Ayuntamiento de La Pola de Gordón.

En el expediente **Q/426/04**, se hacía alusión a la existencia de un solar sito en el término municipal de San Andrés del Rabanedo (León) en el que, pese a los requerimientos de ese Ayuntamiento, no se había procedido a la limpieza y vallado del mismo, originando una serie de perjuicios para el vecindario.

Admitida la queja a trámite se comprobó que, tras varios requerimientos efectuados por ese Ayuntamiento, el último, en concreto, mediante el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 31 de marzo de 2004, el propietario no había llevado a cabo voluntariamente el cumplimiento de la orden de ejecución.

No obstante, el ayuntamiento podrá llevarla a cabo a través del procedimiento de ejecución subsidiaria. Así se reconocía en el art. 10 del Reglamento de disciplina urbanística de 1978, declarado vigente por el Decreto autonómico 223/1999, de 5 de agosto hoy art. 322 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León- y en el art. 106.4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Existe, pues, una verdadera responsabilidad compartida –de la administración y del propietario- en la conservación de los inmuebles, solares etc. y, consecuentemente, en la compensación de los eventuales perjuicios que la defectuosa cumplimentación de ese deber comporte.

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

“Que, en el caso de que se haya incumplido el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día treinta y uno de marzo de dos mil cuatro, se proceda, por parte del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, a su ejecución subsidiaria o a la imposición de multas coercitivas. En ambos casos, hasta el límite del deber legal de conservación y previo

apercibimiento al interesado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y en el art. 322 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León todo ello teniendo en cuenta que las multas coercitivas son independientes de las sanciones que se impongan por las infracciones urbanísticas derivadas del incumplimiento de las órdenes de ejecución y compatibles con las mismas”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por parte del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

Por último, el expediente **Q/1119/04** se archivó una vez comprobado que, por parte de la administración, se habían puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados.

El motivo de la citada queja era la existencia de una casa en ruinas, sita en Melgar de Arriba (Valladolid). Según manifestaba el denunciante, ese Ayuntamiento publicó un bando “*obligando a tapiar esos solares*” sin que hasta el momento se hubiera adoptado ninguna medida.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, consta que dicho solar cumplía las obligaciones que la Ordenanza de limpieza y vallado de solares y ornato y seguridad de las construcciones establece para los propietarios de los solares.

1.2.5. Ruina

El concepto legal de ruina edificatoria 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. Dicho deber tiene como límite la declaración o situación del edificio en ruina.

El Tribunal Supremo, considera la declaración en situación de ruina como el reconocimiento jurídico de un hecho objetivo. Fundamenta su posición en que la declaración de ruina es el resultado del ejercicio de las facultades de policía reconocidas a la Administración local para garantizar la seguridad de las personas y las cosas de la colectividad vecinal.

En este apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las siguientes quejas: **Q/1770/01, Q/1733/03, Q/8585/04 y Q/1199/04.**

El expediente **Q/1770/01** aludía a la falta de cumplimiento del acuerdo del Pleno de fecha 21.04.1998 a través del cual se declaraba la ruina de unos edificios ubicados en el término de Cubo de La Solana (Soria) y se concedía un plazo de 90 días a los propietarios para proceder a su demolición señalándose, además, que en el caso de incumplimiento de lo ordenado se procedería a la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite se remitieron por el Ayuntamiento de Cubo de La Solana varios informes en los que se ponía de manifiesto que, hasta que no se llevara a cabo alguna obra pública, no procederían a la ejecución de la orden de derribo, puesto que de otra forma el coste sería excesivo para la hacienda municipal y de cobro subsidiario imposible.

A la vista de lo informado, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de Cubo de La Solana con fundamento en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La ejecución forzosa de los actos administrativos supone la potestad de la administración que los dictó de imponer su cumplimiento, incluso por la fuerza (ejecutoriedad). Pero para ello es necesaria la concurrencia de una serie de requisitos ineludibles como son la existencia de un título de ejecución de un acto o resolución que lo imponga y la notificación de la resolución de la orden de ejecución al obligado.

La ejecución subsidiaria viene regulada en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consiste en que el acto administrativo –la orden de ejecución del derribo- sea ejecutada por persona distinta a la obligada. La ejecución subsidiaria de la orden de demolición puede llevarse a cabo, bien directamente por la administración a través de sus propios servicios o bien puede ser encomendada a un tercero. En ambos casos, el coste deberá ser asumido por el obligado. Para que la orden de ejecución -

la demolición de las edificaciones- pueda ser ejecutada por vía subsidiaria es preciso el previo cumplimiento de unos requisitos básicos:

1. La identificación y concreción de las obras a ejecutar, lo que demanda la existencia de un presupuesto, estudio o proyecto previo que las contenga, describa y cuantifique.

2. El previo apercibimiento, otorgando plazo para ello, plazo que ha de ser suficiente y adecuado a la entidad, en este caso, de los derribos.

3. Ha de fijarse la cuantía de los gastos que la ejecución subsidiaria comporta, notificándoselo a los propietarios y dándoles audiencia.

Así las cosas, si el Ayuntamiento no dispone de medios para proceder a la ejecución subsidiaria deberá encomendar a una empresa, a un tercer ajeno a él, la ejecución de los derribos mediante el correspondiente contrato.

Ello no es obstáculo para que la corporación local, si no dispone de medios adecuados para ello, solicite la ayuda y colaboración de otra administración, que podrá prestarle los medios personales y materiales, pero lo que no puede hacer es delegar la potestad de ejecución de los actos dictados por ella. Las potestades administrativas son inalienables. En este sentido se pronuncia el art. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se estimó oportuno formular la siguiente resolución:

“Que se adopten, con la mayor brevedad posible, las medidas pertinentes para cumplir el acto administrativo dictado, esto es, la orden de demolición de las obras objeto de la queja”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por parte del Ayuntamiento.

El objeto del segundo de los expedientes citados, **Q/1733/03**, era la pasividad municipal en relación con el problema existente en Piñel de Abajo de numerosos inmuebles en ruina.

Una vez admitida la queja a trámite se comprobó la concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Piñel de Abajo (Valladolid). Así, la propia Corporación local reconocía la existencia de irregularidades en la tramitación y notificación de diversos expedientes de ruina y solicitaba una solución por parte de esta Institución para poder establecer un procedimiento legal y un modo de reclamar los costes a los propietarios.

En concreto, cabe destacar aquí alguna de las irregularidades observadas en los tres expedientes analizados:

- El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27.08.01 declarando en ruina un inmueble no es notificado hasta el 06-02-2003.

- No consta en ninguno de los documentos si el procedimiento se ha iniciado de oficio o a instancia de parte.

- Existen dos acuerdos del Pleno del Ayuntamiento, 27.08.2001 y 25.01.2002, declarando un mismo inmueble en estado de ruina y concediendo a los propietarios quince días para que procedan a su demolición.

- No consta incorporada a los expedientes la acreditación de la notificación efectuada.

- Tras el escrito presentado en ese Ayuntamiento por un vecino con fecha 23.09.1996 solicitando que se iniciara procedimiento de declaración de ruina, hasta el acuerdo de 27-08-2001 no se inician actuaciones.

Por todo ello se procedió al estudio de las siguientes cuestiones 1) irregularidades en la tramitación del procedimiento tales como notificaciones no efectuadas correctamente a todos los propietarios y 2) imposibilidad de proceder a la ejecución subsidiaria por falta de presupuesto en ese Ayuntamiento.

Para hacer efectivo el principio de legalidad, esto es la sumisión de la administración al derecho, existen una serie de técnicas cuyo correcto funcionamiento constituyen garantías de la posición jurídica del administrado. El procedimiento administrativo es la primera de esas garantías, en tanto que supone que la actividad de la administración tiene que canalizarse obligadamente a través de unos cauces determinados como requisito mínimo para que pueda ser calificada de actividad legítima. El procedimiento administrativo es, por definición, el conjunto de actos previos que, con carácter reglado, debe llevar a cabo la administración para

la producción de sus actos con el doble fin de garantizar los derechos de los administrados y lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de sus fines.

El procedimiento no se resume, pues, en un acto de naturaleza compleja –la resolución-, en el que vendrían a fundirse, perdiendo su propia identidad, todos los anteriores a él, ni tampoco consiste en un mero agregado de actos heterogéneos por su origen y por su contenido, carentes de toda relación estructural entre sí. Se trata, más bien, de una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único a cuya consecución coadyuvan.

Lo expuesto anteriormente respecto del procedimiento administrativo en general se puede extrapolar al procedimiento de declaración de ruina. En concreto, la regulación detallada del procedimiento de declaración del estado de ruina de los edificios tiene su origen en la legislación urbanística estatal, en los arts. 17 y ss del RD 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística -legislación aplicable en los expedientes objeto de queja-. Esta regulación operará con carácter de derecho supletorio, salvo que la legislación urbanística autonómica apruebe su propia legislación de rango reglamentario que la desarrolle en esta materia.

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.

Tal y como dispone el art. 107.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, la declaración de ruina se producirá de oficio o a instancia de cualquier interesado, previa tramitación de 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 o los evacuados por los servicios municipales. Posteriormente, y previa la oportuna propuesta de resolución, el alcalde adoptará la resolución definitiva.

Por otro lado, y en lo que a las notificaciones se refiere, el propio informe señala expresamente que: “las notificaciones no se han efectuado correctamente a todos los propietarios, e incluso que las notificaciones no se han realizado a todos los propietarios”.

La eficacia del acto queda supeditada a la notificación. Ésta consiste en la comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquél. 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.

Analizados los expedientes de declaración de ruina cabe hacer referencia a dos cuestiones directamente relacionadas con el tema que nos ocupa: la acreditación de la notificación y la notificación en el supuesto de interesados desconocidos.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones indicadas, el art. 59.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que: “la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente”. Cualquiera que hubiese sido el medio utilizado -que siempre deberá permitir tener constancia de la recepción por el interesado-, deberá incorporarse el documento acreditativo al expediente. Y esta constancia en el expediente será la prueba de haberse verificado la notificación.

Respecto a la segunda de las cuestiones si, dada la naturaleza del procedimiento, fuese presumible la existencia de interesados no conocidos, la no notificación a los mismos de la resolución que se dictara podría dar lugar a una situación de incertidumbre, en cuanto que al tener noticias aquellos de la resolución podrían incoar el correspondiente procedimiento de impugnación. En este sentido se citó el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Dado que lo relativo a la ejecución subsidiaria ya ha sido objeto de análisis en otros expedientes resta añadir que las potestades administrativas son inalienables y, por tanto, si el ayuntamiento no dispone de medios para

proceder a la ejecución subsidiaria deberá encomendar a una empresa, a un tercer ajeno a él, la ejecución de los derribos mediante el correspondiente contrato o solicitar la ayuda y colaboración de otra administración, que podrá prestarle los medios personales y materiales, pero lo que no puede hacer es delegar la potestad de ejecución de los actos dictados por ella.

Asimismo, analizados los expedientes anteriores se llega a la conclusión de que, pese a la defectuosa tramitación de los mismos, no estamos ante el supuesto del art. 62.1.e). En consecuencia tratándose de actos de gravamen, en cuanto imponen una carga o una obligación -como es la demolición de los inmuebles-, la administración puede restaurar la legalidad infringida declarando nulo el acto ilegal y dictando, en su caso, un nuevo acto ajustado a derecho.

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable, se consideró oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Piñel de Abajo:

“Primero.- Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se proceda a la revocación de los actos por los que se declaran en ruina los inmuebles.

Segundo.- Que, siguiendo la tramitación prevista en los arts. 323 y ss del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, se inicien los procedimientos de declaración de ruina correspondientes, teniendo

en cuenta que la resolución de dichos procedimientos deberá notificarse dentro de un plazo de seis meses desde la fecha de la solicitud cuando el procedimiento se haya iniciado a instancia de parte, o desde la fecha del acuerdo de inicio cuando se haya iniciado de oficio.

Tercero.- Que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 107.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril y 326.3.b) del Decreto 22/2004, de 29 de enero, en la declaración de ruina se detallen cuantas obras y medidas sean necesarias para asegurar la integridad física de los ocupantes y de terceras personas”.

Con fecha 06.09.04 se recibe comunicación de ese Ayuntamiento indicando que la resolución es adecuada debido al caos de documentos existentes y a su deficiente tramitación. No obstante, reiteraba la falta de medios económicos para proceder a la ejecución subsidiaria.

En el expediente **Q/858/04** el reclamante manifestaba su disconformidad con la declaración de ruina de un inmueble sito en Burgos y solicitaba que se ordenara la ejecución inmediata de las obras de conservación de ese inmueble, dado que todos los informes técnicos coincidían en que su cuantía estaba dentro del límite del deber legal de conservación.

Admitida la queja a trámite se remitió por ese Ayuntamiento fotocopia del expediente tramitado al efecto.

Una vez analizado el mismo se comprueba que existe un desacuerdo entre los propietarios del inmueble –por un lado quienes están dispuestos a acometer cuantas medidas fueran necesarias para garantizar la seguridad del edificio y, por otro, quienes, con su inacción, pretenden que se declare la situación de ruina del inmueble-.

Asimismo y, sobre la base de diversos informes emitidos por el técnico municipal según los cuales *“los desperfectos del edificio no eran suficientes para declarar en ruina el mismo”*, el Ayuntamiento de Burgos acordó en reiteradas ocasiones requerir a los propietarios para que procediesen a la reparación de las deficiencias indicadas en los informes técnicos, con apercibimiento de que de no hacerlo se procedería a la ejecución subsidiaria.

Teniendo en cuenta que dichas actuaciones se iniciaron el 23.09.1996 cuando se denunció el estado de deterioro que padecía el inmueble colindante y, pese a que el Ayuntamiento había anunciado que de no cumplir las órdenes de ejecución se procedería a la ejecución subsidiaria, no se adoptaron medidas al respecto, declarándose en ruina el edificio el 26-05-2004.

A la vista de los antecedentes citados, se realizó una valoración de los hechos constatados y de la normativa aplicable al supuesto planteado en el expediente, estimando oportuno formular una resolución al Ayuntamiento de Burgos con fundamento en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Así, y tras hacer una referencia a las órdenes de ejecución, pasamos a analizar el régimen de la responsabilidad patrimonial. En concreto, estamos ante un supuesto de responsabilidad ante la pasividad administrativa demostrada en la tramitación de los expedientes de orden de ejecución (reparación del inmueble). La administración, por su inacción, ha sido cocausante de la ruina del edificio.

La Ley 30/1992, tras su modificación por la Ley 4/1999, contiene en el último de sus capítulos una extensa regulación del sistema de responsabilidad de las administraciones públicas, de conformidad con los arts. 106 y 149.1.18 CE (que configuran el sistema de responsabilidad patrimonial de la administración). De esta manera, el instituto de la responsabilidad alcanza por vía de la citada Ley la categoría de derecho de los ciudadanos, como expresamente se reconoce en el art. 35 j).

Dicha responsabilidad se configura a lo largo del citado capítulo como una responsabilidad general, directa y objetiva.

a) Es una responsabilidad de carácter general, pues se acogen a ella todo tipo de actuaciones efectuadas por las administraciones públicas, tanto si revisten carácter jurídico como si presentan carácter material o de hecho y, en este último caso, tanto si se trata de una conducta activa u omisiva. La expresión “servicio público” se emplea en el sentido más amplio de actuación o actividad administrativa, de modo que engloba tanto la actividad prestacional de la administración (o de servicio público en

sentido estricto), como cualquier otra manifestación pública de actividad susceptible de provocar un daño o lesión.

b) Es una responsabilidad directa pues se genera como consecuencia de la producción de lesiones (daño antijurídico que el perjudicado no tiene el deber de soportar y, ello, tanto si es posible imputar los daños y perjuicios a un sujeto determinado –funcionario o autoridad– como si la producción del daño ha sido impersonal o anónima). En efecto, la ilicitud de la actividad administrativa determinante de la obligación de indemnizar se traduce, de hecho, no en una infracción de las normas o preceptos establecidos, sino en la causación al particular de un daño o lesión que éste no tiene el deber jurídico de soportar.

c) Es una responsabilidad objetiva, pues la idea de responsabilidad es ajena a los conceptos de culpa o negligencia. Se genera por los perjuicios causados a particular como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que tenga relevancia alguna la concurrencia de culpa o negligencia a efectos de generar en el particular el derecho a ser indemnizado.

Sentado lo anterior, conviene completar este análisis con el estudio de una cuestión de especial trascendencia para el caso que nos ocupa: la concurrencia de culpas.

Aunque en un principio la jurisprudencia había mantenido que la interferencia de la conducta de un tercero excluía la responsabilidad administrativa (STS 10.03.1969), a partir de la sentencia de 16 de

noviembre de 1974 se va a iniciar una nueva tendencia, manteniendo la responsabilidad de la administración. Esta nueva tendencia, claramente consolidada en la actualidad, llega a admitir la posibilidad de que, pese a la culpa del que sufrió la lesión, subsista la relación de causalidad y, por tanto, la responsabilidad de la administración. Lo único que hará esta concurrencia de culpa es moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización.

Asimismo, se hizo referencia a la obligación de resolver de las administraciones públicas, señalando que, de acuerdo con el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición será de un mes, transcurrido el cual sin resolución expresa se entiende desestimado. No obstante, el art. 43.4 de la citada Ley al regular la obligación de la administración de dictar resolución expresa permite que la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo no se vincule al sentido del silencio.

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

“Primero.- Que se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Segundo.- Que, de seguir pendientes los recursos de reposición interpuestos, se dicte resolución en cumplimiento de la obligación legal de resolver expresamente que se establece en el art. 42 de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, notificando dicha resolución a los interesados.

Tercero.- Que, teniendo en cuenta la documentación obrante en esta Institución respecto del edificio colindante, según la cual con fecha de registro de salida 24 de abril de 1997 se comunica el inicio del expediente de ruina, se dicte resolución declarando la caducidad del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incoándose, de oficio, el correspondiente expediente de ruina, en virtud de lo dispuesto en el art. 107 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en el art. 325 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo”.

En la fecha de cierre del presente informe esta institución no había recibido aún la contestación a la resolución citada.

En el cuarto de los expedientes antes citados (Q/1199/04) la información obtenida con ocasión de la investigación llevada a cabo también reveló la pasividad municipal respecto de la existencia de varios edificios que amenazan ruina en la localidad de Fuentecén (Burgos). En concreto, dichos hechos fueron puestos de manifiesto en un escrito de fecha 25 de mayo de 2004.

Admitida la queja a trámite esta Institución solicitó a ese Ayuntamiento que le informase acerca de las actuaciones llevadas a cabo tras el citado escrito.

De la documentación obrante se constata que las medidas se adoptaron con posterioridad a nuestro escrito y se limitaron a solicitar un informe a un arquitecto técnico.

Expuesto lo anterior pasamos a abordar, por un lado el estudio de las denominadas “órdenes de ejecución de obras” y, por otro, la declaración de ruina.

Analizada ya la primera cuestión, esta Procuraduría recordó que son los ayuntamientos quienes están obligados a ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, dentro de las competencias reguladas genéricamente en el art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

El supuesto de hecho que constituye la causa o presupuesto del acto administrativo de declaración de ruina tiene carácter dinámico y evolutivo. Así, la 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 el art. 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 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 o 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, la 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 ruinosa, 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 la 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.

Por tanto, así como el deber de conservación tiene como límite, desde la perspectiva urbanística, la declaración de ruina, 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.

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

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se acuerde realizar nueva inspección de los edificios emitiéndose por el técnico competente un informe en el que tras describir la situación de los mismos, señale las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y, en razón de las circunstancias que se expongan, se indique si procede declarar el estado ruinoso de los edificios o dictar las correspondientes órdenes 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”.

La citada resolución fue objeto de aceptación por el Ayuntamiento de Fuentecén.

Para finalizar, cabe hacer referencia al expediente **Q/1444/04**. En el mismo se enunciaba, de nuevo, la pasividad municipal, en este caso del Ayuntamiento de Priaranza del Bierzo (León), respecto al estado de ruina que presentaban 36 casas en la localidad de Paradela de Muces. Los riesgos que esta situación entraña se habían puesto de manifiesto en diversas reuniones, sin que hasta el momento ese ayuntamiento hubiese adoptado medida alguna.

Admitida la queja a trámite y tras la intervención de esta Procuraduría, la Comisión de Gobierno acordó enviar un escrito a la Junta Vecinal de Paradela de Muces solicitándole la identificación de las parcelas de los inmuebles afectados por el estado ruinoso y la relación de propietarios de los citados inmuebles para que así, por parte de ese Ayuntamiento, se pudiese incoar expediente de declaración de ruina de los inmuebles.

En consecuencia, comprobado que, por parte de la administración, se habían puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados, se acordó el archivo del expediente.

1.2.6. Antenas de telefonía móvil

El sector de la radiocomunicación y, especialmente, el de la telefonía móvil ha adquirido una acelerada expansión y eso ha generado y genera un incremento de instalaciones con antenas que se extienden por todo el territorio.

La incidencia que las instalaciones de radiocomunicación tiene sobre el territorio, el paisaje y el medio ambiente en general, exigieron una ordenación urgente con el fin de establecer las medidas de prevención y control necesarias.

Estas medidas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recogieron en el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre (cuyo art. 7 y apartado segundo del número 1 del Anexo II han sido declarados

contrarios al ordenamiento jurídico mediante STSJ de Castilla y León, de fecha 3 de septiembre de 2003), relativo a la instalación de infraestructuras de radiocomunicación, que entró en vigor el día 1 de diciembre de 2001. Dicho Decreto es aplicable a todas las infraestructuras radioeléctricas utilizadas para el soporte de las redes y servicios de radiodifusión sonora y televisión, así como las redes y servicios ofrecidos por los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2, existentes en el momento de su entrada en vigor o que se pretendan instalar en el futuro en Castilla y León.

Así, y a pesar de que la telefonía móvil sea, en sentido estricto, una materia de exclusiva competencia estatal, en un sentido más amplio, dadas sus especiales repercusiones sobre el medio físico y el territorio, se encuentra sometida a diferentes controles y autorizaciones por parte de las diferentes administraciones.

Este tipo de instalaciones no sólo están sujetas al previo control urbanístico municipal, sino que, en función de la concreta clase y categoría de suelo sobre el que pretenden ubicarse, podrían necesitar de la correspondiente autorización autonómica.

Pero estas instalaciones de telefonía móvil no sólo están sometidas a estos controles urbanísticos municipales o autonómicos; también están sujetas a los específicos controles que las legislaciones autonómicas han establecido en relación a su consideración como actividad clasificada.

A lo largo del articulado del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre se establecen dos regímenes claramente diferenciados y dedicados, uno, a

las nuevas infraestructuras que vayan a instalarse a partir de la entrada en vigor del mismo y, otro, aplicable a las infraestructuras de radiocomunicación existentes en esa misma fecha. Las nuevas instalaciones precisan además de la licencia urbanística y, en suelo rústico, la autorización excepcional de uso de suelo, las licencias de actividad y apertura. Por el contrario, las instalaciones existentes precisarían, al objeto de dar cumplimiento al citado Decreto, la presentación de la documentación recogida en el anexo II del mismo.

En relación con este segundo grupo y, a la luz de un informe de la Consejería de Medio Ambiente, se entiende por instalaciones existentes aquellas que a la entrada en vigor del Decreto cuentan con la correspondiente licencia urbanística.

Por tanto, se entenderá que la instalación está plenamente legalizada si cuenta con licencia urbanística y la documentación que debe presentar su titular de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que, la mayor parte de las quejas planteadas, se encuadran en este segundo grupo, es decir, el relativo a instalaciones existentes a la entrada en vigor del Decreto.

Por todo ello se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las siguientes quejas: **Q/903/03, Q/1277/02 y Q/1937/03**, entre otras.

Los expedientes **Q/903/03** y **Q/1277/02** se referían a la existencia de antenas de telefonía móvil en los términos municipales de Villadangos del Páramo y de Bustillo del Páramo (León), respectivamente, sin contar con las correspondientes autorizaciones administrativas.

En ambas quejas se comprobó que las antenas de telefonía móvil eran instalaciones existentes a los efectos del referido Decreto 267/2001, ya que contaban con 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, documentación que no fue presentada. 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.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero.- Que, con la mayor brevedad posible, se compruebe que los titulares de las referidas instalaciones han 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.

Segundo.- 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 de este informe el Ayuntamiento de Villadangos del Páramo, **-Q/903/03-** ha aceptado la resolución adoptada. Sin embargo, el Ayuntamiento de Bustillo del Páramo **-Q/1277/02-**, no ha contestado.

El último de los expedientes referenciados, **Q/1937/03**, se refería a la regularización de las estaciones base de telefonía móvil existentes en Marugán. Se comprobó que, de las tres instalaciones existentes, dos se incluían en el grupo de instalaciones existentes a la entrada en vigor del Decreto, adoptándose la resolución anteriormente transcrita.

No obstante, y con relación a la tercera instalación de estación-base de telefonía móvil, debe indicarse:

1. Que la Comisión Territorial de Urbanismo, en sesión celebrada el día 9 de mayo de 2001, acordó autorizar el uso de suelo rústico para la instalación de la citada estación.

2. Que el Ayuntamiento de Marugán concedió licencia de obra con fecha 28-12-2001.

3. Que por Decreto 1/2002, de fecha 2 de enero de 2002, se concedió por el Ayuntamiento de Marugán licencia de apertura.

A la vista de lo anterior, llama la atención a esta Procuraduría que, concedida la licencia de obras el 28-12-2001, se otorgue la de apertura tan sólo cinco días más tarde, esto es, el 02.01.2002. Ello hace presumir que la citada instalación estaba ya en construcción o en funcionamiento a la entrada en vigor del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, aunque no dispusiera de licencia urbanística.

En consecuencia, y teniendo en cuenta el informe de la Consejería de Medio Ambiente, la instalación objeto de estudio no tendría la consideración de existente a los efectos previstos en el art. 6 del Decreto 267/2001, por lo que, si el titular no solicita las preceptivas licencias, resultaría de aplicación lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, hoy derogada por la Ley 11/2003, de 11 de abril, de Prevención Ambiental.

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

“Que, con la mayor brevedad posible, y de conformidad con lo establecido en el art. 68 de la Ley 11/2003, de 11 de abril, de Prevención Ambiental, se efectúen las actuaciones que resulten precisas para regularizar la estación base de telefonía móvil sita en el polígono 12, parcela 9”.

En la fecha de cierre del presente informe se recibió contestación del Ayuntamiento de Marugán (Segovia) a las dos resoluciones formuladas. Respecto de la primera, se comprobó que sólo uno de los titulares de las estaciones base había presentado la documentación correspondiente. Por lo que se refiere a la segunda resolución formulada, se constata que la instalación no ha sido regularizada.

En esta materia se iniciaron dos actuaciones de oficio **OF/52/04** y **OF/53/04**, de cuyo contenido se da cuenta en la parte correspondiente del Informe relativa a las actuaciones de oficio.

1.2.7. Instalación de tanatorios

La materia que se examina a continuación reviste una especial complejidad por la confusión competencial existente entre urbanismo y sanidad y los órganos que asumen esa competencia, -las Comunidades Autónomas, juntamente con los municipios por medio del planeamiento-.

En este apartado se ha estimado conveniente hacer alusión a las siguientes quejas: **Q/169/03**, **Q/813/03** y **Q/390/01**.

Tanto en la **Q/169/03** (relativa a instalación de un velatorio en el término municipal de Villabuena del Puente, Zamora) como en la **Q/813/03** (instalación de un tanatorio en Venta de Baños, Palencia) se procedió al archivo de los respectivos expedientes tras comprobarse que, finalmente, los tanatorios no fueron instalados.

Por lo que se refiere al expediente **Q/390/01**, el reclamante hacía alusión a la falta de sustanciación por parte del Ayuntamiento de Castrocontrigo (León) de algunos de los trámites que exige la normativa en vigor para establecer un tanatorio en ese término municipal.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por ese Ayuntamiento.

En primer lugar, hemos de partir recordando que los informes emitidos por peritos de la administración, por su carácter oficial, gozan de una presunción de objetividad e imparcialidad, superior a la que pudiera derivarse de las manifestaciones de la parte interesada y prevalecen, dado que en principio carecen de otro interés que el público en las cuestiones sometidas a su dictamen. En concreto, de la documentación obrante en esta Institución, cabe destacar el informe emitido por el Técnico del Servicio de Asistencia a municipios de la Diputación Provincial de León, conforme al cual, tras el estudio del proyecto y de la documentación aportada, señala que la actividad objeto de estudio, tanatorio, queda incluida en el apartado 1.1 del art. 2º de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas según el cual: “Quedan sometidas a la presente Ley todas las actividades o instalaciones, que se denominarán clasificadas, incluidas sin carácter indicativo en la relación siguiente: 1) servicios en general”.

Asimismo, queda incluida en el apartado K del anexo del Decreto 159/1994, de 14 de julio por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

El citado informe concluye indicando que *“la actividad estaría exenta de calificación e informe ante la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas”*.

Admitida la calificación de esta actividad dentro del apartado K del anexo V (actividades de servicios en general, siempre que su potencia mecánica instalada no supere los 10 Kw y su superficie sea inferior a 1000 m²), hemos de tener en cuenta que el art. 5 del Decreto 159/1994, de 14 de julio señala que “estas actividades quedan exentas de calificación e informe ante la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, sin perjuicio de la aplicación del resto del articulado de la Ley, así como de la normativa sectorial y de ruidos y vibraciones”.

El régimen de las denominadas actividades clasificadas se sujetan al control y a la intervención administrativa de los ayuntamientos en cuyos términos municipales se ubican. En este sentido, 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 para obtener la licencia 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, igualmente, 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).

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

“Que, en sucesivas ocasiones, se dé cumplimiento a todos los requisitos exigidos en la normativa de Actividades Clasificadas, hoy Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en orden a garantizar la legalidad de las obras municipales”.

La citada resolución fue objeto de aceptación por parte del Ayuntamiento de Castrocontrigo.

1.2.8. Otros

Dentro de este apartado se ha considerado oportuno hacer referencia a aquellas quejas en las que se plantea el problema de la denegación de la solicitud de información o de la falta de resolución por parte de la administración implicada.

En concreto, podemos reseñar las siguientes quejas: **Q/1182/03, Q/2164/03, Q/2310/03, Q/13/04 y Q/475/04.**

En la primera de ellas, **Q/1182/03**, se aludía a la pasividad de la Consejería de Fomento respecto a la resolución del recurso de alzada interpuesto con fecha 05-09-03 en la Subdelegación del Gobierno de Palencia contra la aprobación de las normas urbanísticas del Ayuntamiento de Monfarracinos, Zamora.

Admitida la queja a trámite se comprobó que el expediente está en fase de estudio y elaboración de la propuesta, reconociendo la propia Administración autonómica un relevante retraso temporal en el cumplimiento 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.

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, obligan a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

En la actualidad, la relación entre la obligación de resolver que vincula a las administraciones públicas y el silencio administrativo negativo da lugar a la configuración de éste último como ficción jurídica instrumental, dirigida exclusivamente a garantizar al ciudadano la posibilidad de utilizar los instrumentos de reacción, administrativos o judiciales, que frente a las resoluciones administrativas el ordenamiento jurídico contempla al tiempo que, como lógico corolario de lo anterior, la obligación de dictar resolución expresa de los sujetos públicos no desaparece, aún cuando el ciudadano pueda entender desestimadas presuntamente sus pretensiones.

No obstante, y antes de formular la correspondiente resolución, se recordó a la citada Consejería que, por motivos similares, ya se había tramitado en esta Procuraduría otro expediente, Q/77/01, en el que se ponía de manifiesto que esta demora se encontraba generalizada en el ámbito de los recursos interpuestos ante la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio frente a resoluciones adoptadas en materia de urbanismo. Por todo ello, se expusieron una serie de medidas que, en el marco del ordenamiento jurídico vigente, procedería aplicar, a juicio de esta Procuraduría:

Primera.- Adoptar las medidas que procedan en materia presupuestaria, de recursos humanos y de cualquier otro orden, con el objeto de lograr la resolución expresa de los recursos administrativos tramitados en esa Dirección General dentro del plazo máximo legalmente establecido para ello o, cuando menos, una reducción del plazo temporal empleado en la resolución de aquellos recursos.

Segunda.- Verificación de la inexistencia de responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de las administraciones públicas que tengan a su cargo el despacho de los recursos tramitados por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Tercera.- Realizar la comunicación prevista en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, en todos los recursos interpuestos en materia de urbanismo.

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

“Primero.- Con carácter singular, adoptar las medidas oportunas para proporcionar la mayor celeridad posible a la tramitación y resolución (si ésta aún no se hubiera adoptado) del recurso de alzada interpuesto el 5 de septiembre de 2003 contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Zamora.

Segundo.- Con carácter general, y en relación con la tramitación y resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a las

resoluciones adoptadas por esa Administración autonómica en materia de urbanismo:

a) Adoptar las medidas que procedan en materia presupuestaria, de recursos humanos y de cualquier otro orden, con el objetivo de lograr la resolución de los recursos administrativos tramitados en la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio dentro del plazo máximo legalmente establecido para ello o, cuando menos, una reducción del plazo temporal empleado hasta el momento en su resolución

b) Realizar la comunicación prevista en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, en todos los recursos interpuestos”.

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe la Consejería de Fomento aceptó dicha resolución.

En el segundo de los expedientes antes citados (**Q/2164/03**) se hacía alusión, de nuevo, a la falta de contestación por parte de la administración, en este caso, local, a unos escritos en los que se ponía de manifiesto la existencia de la construcción de unos archivos privados en una terraza comunitaria, sin acuerdo de los vecinos y sin licencia municipal.

Admitida la queja a trámite, el Ayuntamiento de La Bañeza (León) señaló que se trataba de un asunto cuya solución corresponde a la

jurisdicción ordinaria, aspecto éste que se había manifestado verbalmente a los interesados.

Tras abordar el estudio de la obligación que corresponde a la administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, se hizo una breve referencia al art. 55 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Así, todo acto jurídico requiere una forma de manifestación, esto es, un medio de exteriorización de la voluntad, juicio o deseo en que consiste. La escritura constituye la forma general de manifestación de los actos administrativos. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, parece inclinarse por esa posición favorable a la escritura como regla general, al exigirse siempre que “su naturaleza o circunstancias no exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión y constancia”, que presupone la forma escrita de la mayoría de los actos, tanto procedimentales como de resolución. Y así lo ha afirmado la jurisprudencia. Por ejemplo, la STS 21 de enero de 1992: “la forma escrita de los actos administrativos... es, ante todo, una garantía de seriedad y certeza, por lo que no cabe admitir la licencia urbanística verbal, pues introduciría un factor de grave inseguridad jurídica...Y, desde luego, una posterior manifestación por escrito del alcalde indicadora de haber dado permiso verbal para las obras, no pasa de ser un elemento puramente testifical que no implica que la licencia conste por escrito”.

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

“Que se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero”.

La citada resolución fue objeto de aceptación por ese Ayuntamiento el cuál nos comunicó además que, comprobado que en su momento no se solicitó licencia de obra para dicha instalación, se iniciará un expediente de inspección urbanística y se actuará de conformidad con la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

En el tercero de los expedientes (**Q/2310/03**) se hacía alusión a la falta de contestación a un escrito en el que se solicitaba fecha y acuerdo del cambio de calificación urbanística de una calle, sita en San Rafael.

Admitida la queja a trámite, procedió señalar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de El Espinar (Segovia).

El ordenamiento jurídico urbanístico reconoce un amplio derecho a la información para cuya obtención no es preciso acreditar la condición de interesado. El derecho a la información puede materializarse a través de la consulta directa por exhibición de los planes o mediante información urbanística.

El derecho a obtener información por escrito tiene por objeto conocer el régimen urbanístico aplicable a una finca o sector, de modo que la respuesta municipal debe señalar el tipo o categoría de suelo que le

corresponde y los usos e intensidades que tengan atribuidos por el planeamiento. Por ello, a través de este derecho, de lo que se trata es de obtener información sobre el status urbanístico de una determinada finca o sector según el planeamiento en vigor.

Partiendo de estas premisas, y centrando nuestro estudio en la cuestión planteada en el escrito de denuncia, debemos comenzar analizando la normativa que a este respecto es de aplicación:

- Con carácter general, el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
- 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).
- 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 art. 37 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 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, 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) CE. (Ley 30/1992).

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.

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

“Que se facilite la información urbanística solicitada relativa a la fecha y acuerdo del cambio de calificación urbanística de la citada calle, 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”.

La citada resolución fue objeto de aceptación por el Ayuntamiento de El Espinar.

En el expediente **Q/13/04** se planteaba, por un lado, la denuncia de una infracción y el silencio de la administración, en concreto, del Ayuntamiento de Navafría (Segovia) y, por otro, la falta de contestación a una solicitud de licencia de obra.

Respecto de la primera 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 a seguir por la administración y, eventualmente, su decisión de no actuar la potestad.

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. Así lo ha entendido el 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 el

RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, dictados en desarrollo de los principios establecidos en la Ley de RJA-PAC.

Tras establecer que los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio (art. 6 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto y art.11 del RD 1389/1993, de 4 de agosto), las normas mencionadas contemplan las diferentes modalidades de esta clase de iniciación, entre ellas la denuncia. Pues bien, presentada la denuncia se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.

Esto es, la administración está obligada a resolver sobre la petición de iniciación aparejada a la denuncia. A pesar de los términos del precepto, la doctrina no cree que esta petición, por el escaso formalismo que caracteriza el ordenamiento administrativo, por la finalidad propia de las denuncias y por el contenido de éstas haya de realizarse de forma expresa, sino que bastaría con poderla deducir claramente del escrito o manifestación verbal de denuncia.

La obligación de resolver de las administraciones públicas constituye, pues, 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 LRJ-PAC, 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.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, solicitud de licencia de obra, el art. 99.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León dispone que las solicitudes de licencia citadas en los apartados i) a ñ) se resolverán en el plazo de un mes. Debe tenerse en cuenta, al respecto, que las obras solicitadas se encuadran en el apartado k) del art. 97.1 de la citada Ley, esto es, “cerramientos y vallados”.

A renglón seguido, el apartado 3 del citado art. 99 señala que transcurrido el plazo sin que se haya resuelto la solicitud podrá entenderse otorgada la licencia conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo. No obstante, en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico.

Por todo ello conviene señalar que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.

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

“Primero.- 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 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.

Segundo.- Que, con relación al escrito solicitando licencia de obra, y con la mayor brevedad posible, se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre”.

En la fecha de cierre del presente informe esta Institución no había recibido aún la contestación a la resolución citada.

Por último, en el expediente **Q/475/04** se denunciaba la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Villaquilambre (León) a una serie de escritos solicitando certificación de silencio administrativo recaído en relación con el Proyecto de Actuación y Reparcelación de la UE-1-A de Villaquilambre, licencia para la legalización de vivienda sita en dicha unidad de ejecución e informando sobre las condiciones urbanísticas de una parcela.

A la vista del contenido del informe remitido, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se abordaron las siguientes cuestiones:

1) Respecto de la solicitud de licencia de edificación, el 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 a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, cuestión ésta ya analizada con anterioridad.

2) En relación con los escritos en los que se solicita certificación acreditativa del silencio administrativo, el art. 43.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado al certificado, éste deberá emitirse en el plazo de quince días.

Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, el certificado deja de ser obligado, como lo era hasta entonces, para probar dicho efecto estimatorio o para entenderlo producido. No obstante, solicitado el certificado acreditativo del silencio producido el órgano competente debe emitirlo en el plazo máximo de quince días.

3) Por último, y respecto de la información solicitada sobre las condiciones urbanísticas, cabe señalar que el derecho de acceso a la información administrativa tiene carácter genérico, pues dentro del mismo se integran otros derechos de carácter específico. La información

administrativa es, pues, un 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).

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular la siguiente resolución:

“Primero.- Que 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 RJA-PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero.

Segundo.- Que, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 43.5 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJA-PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, se emitan los certificados

acreditativos del silencio administrativo, solicitados con fechas 20.06.03 y 01.03.04.

Tercero.- Que se facilite la información urbanística solicitada en el escrito de fecha 01.03.04, 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”.

En la fecha de cierre del presente informe esta institución no había recibido aún la contestación a la resolución citada.

1.3. Gestión urbanística

En el Título III de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León se regula la gestión urbanística. El art. 65.1 comienza por definirla como el conjunto de procedimientos “para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico”.

Por tanto, en sentido estricto, la gestión urbanística coincide con su ejecución, entendiendo dicha ejecución como el conjunto de actuaciones que deben realizarse para materializar en la realidad física y jurídica el modelo territorial definido en el plan.

1.3.1. Inejecución del planeamiento

En este sub-apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de la siguiente queja: **Q/1802/03**.

El objeto de la misma era la necesidad de la alineación de un muro, sito en Burgos, como consecuencia de la inseguridad que sufren los viandantes de dicha zona.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Burgos informe en el cual se indicaba, entre otras cuestiones, que estaba prevista esa alineación en el Plan General de Ordenación Urbana.

A la vista de lo informado, se estimó oportuno formular una resolución a ese Ayuntamiento con fundamento en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El ordenamiento jurídico urbanístico tiene una estructura bifásica constituida, por un lado, por la Ley y sus Reglamentos de desarrollo y, de otro, por el planeamiento. Éste siempre opera sin detrimento alguno de una clara subordinación jerárquica del mismo a la regulación general contenida en la normativa primaria anteriormente citada.

El planeamiento es ante todo una decisión fundamental que viene a trazar el marco territorial en el que se va a desenvolver la convivencia ciudadana, al definir el entorno determinante de un cierto nivel de vida,

pero, también, son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad del suelo.

Del informe emitido por el arquitecto municipal se desprende claramente que la nueva alineación está prevista en el Plan General, sin que hasta este momento se haya hecho efectiva. La alineación es, por definición, un procedimiento geométrico y arquitectónico para delimitar el suelo, dividiéndolo en dos partes: las superficies destinadas a ser edificables y las que han de serlo a otras finalidades, por ejemplo: viales o simples espacios no edificables. La delimitación de esta línea es fundamental en cualquier ordenación.

En consecuencia, la naturaleza normativa del planeamiento conlleva su carácter vinculante, obligando a su cumplimiento tanto a la Administración pública como a los particulares. En este sentido se pronuncia el art. 62 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Por su parte, el art. 38 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León dispone que “el planeamiento urbanístico tendrá como objetivo la mejora de la calidad de vida y la cohesión social de la población, y con tal fin señalará reservas de suelo para las siguientes dotaciones urbanísticas, entre otras; las vías públicas, esto es, sistemas de espacios destinados a la estancia y desplazamiento de la población, definidos por sus alineaciones y rasantes”.

Pues bien, de la propia regulación legal se desprende que los criterios de ordenación urbanística, esto es, normas comunes a todas las figuras de planeamiento urbanístico, han de ser respetados por los planes para garantizar un mínimo de calidad de vida en el espacio urbano.

En virtud de todo lo expuesto se procedió a formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Burgos:

“Que, en cumplimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, se respete la nueva alineación prevista, adoptándose las medidas y actuaciones urbanísticas que exija la demolición del muro”.

En la fecha de cierre de este informe, el Ayuntamiento no contestó a la resolución adoptada, procediéndose al archivo del expediente, una vez comunicado al ciudadano.

1.3.2. Proyectos de urbanización

Cabe en este sub-apartado destacar la queja **Q/1775/03**. El motivo de la misma era la negativa del Ayuntamiento de Benavente (Zamora) a reformar una calle con una pendiente del 40% de desnivel.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las investigaciones oportunas, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por ese Ayuntamiento. En concreto, y a la luz de la información facilitada, se llegó a las siguientes conclusiones: 1. Que el proyecto de urbanización aprobado definitivamente incumplía la

normativa urbanística aplicable o 2. Que el proyecto de urbanización había sido aprobado conforme a la normativa aplicable, ejecutándose las obras sin ajustarse al proyecto.

En relación con la primera cuestión, el art. 95 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, señala que el proyecto de urbanización tiene por objeto definir técnica y económicamente las obras necesarias para la ejecución material de las determinaciones del planeamiento urbanístico.

El ordenamiento urbanístico tiene una estructura integral y jerarquizada por la que, partiendo de la Ley del Suelo y de los reglamentos que la desarrollan, pasando por los distintos planes de ordenación en sus diversos grados aplicativos y terminando en los sistemas de ejecución de los mismos y en los actos de edificación y uso del suelo, se pretende definir el estatuto urbanístico de todas y cada una de las parcelas del territorio nacional.

En dicha especial estructura jerarquizada, el proyecto de urbanización es como un proyecto de obras que tiene por finalidad llevar a la práctica los planes generales municipales o las normas subsidiarias del planeamiento, los planes parciales y, en su caso, los planes especiales de reforma interior. Es decir, constituye un verdadero acto de ejecución de los citados instrumentos de planificación urbanística.

Y, como el proyecto de urbanización es un instrumento limitado en su alcance –el último escalón del planeamiento urbanístico- tendente, como

acto ordenado que es, a llevar a la práctica los planes correspondientes, constituye, una vez aprobado y publicado, un acto administrativo inmediatamente ejecutivo, que legitima la realización de las obras a que el mismo se refiere (obras que programadas en el proyecto, son precisamente, las que materializan las previsiones de los planes).

En definitiva, el proyecto de urbanización es un verdadero acto de ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico, lo que implica que no puede contener determinaciones sobre ordenación del suelo o de la edificación ni tampoco modificar las determinaciones del planeamiento del que son puros instrumentos de ejecución.

En reiteradas ocasiones se puso de manifiesto al Ayuntamiento de Benavente que el motivo de la presente queja era la negativa a reformar una calle con una pendiente del 40% de desnivel, sin que en ningún momento se rebatiese este argumento. En consecuencia, se presume que la citada calle tiene esta pendiente o, al menos, la misma es superior a la permitida, contraviniendo, así, lo dispuesto en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Benavente, en cuyo art. 22.2 se establece: “las determinaciones de viario interno local se ajustarán a lo indicado en el siguiente cuadro: así, para residencial intensivo se establece una pendiente máxima del 10% y para residencial extensivo del 12%”.

En este sentido, cabe señalar que la naturaleza normativa del planeamiento conlleva su carácter vinculante, obligando a su cumplimiento

tanto a la administración como a los particulares (art. 62 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León)

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, los instrumentos de planeamiento urbanístico general y aquellos que los desarrollen y ejecuten, así como los proyectos de urbanización, de dotación de servicios, de obras e instalaciones y, en general, la utilización de los espacios de uso público, no serán aprobados si no se observan las determinaciones y los criterios básicos establecidos en estas leyes de accesibilidad. De lo anterior se desprende que las determinaciones contenidas en la legislación autonómica sobre accesibilidad y supresión de barreras, referentes a las barreras urbanísticas, constituyen elementos reglados respecto de la potestad discrecional atribuida a la administración en el planeamiento urbanístico. Como tales han de formar parte del procedimiento de elaboración de los mismos y, su eventual incumplimiento, acarrearía la ilegalidad de los planes urbanísticos, así como la de aquellos que los ejecuten (proyectos de urbanización...).

En consecuencia, en el supuesto de que el citado proyecto de urbanización hubiese sido aprobado contraviniendo la normativa aplicable estaríamos ante un acto administrativo contrario al ordenamiento y, por tanto, nulo de pleno derecho. (art.62.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), debiendo procederse a la revisión de oficio del citado acto, de conformidad con lo señalado en el art. 102 de la LRJ-PAC.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, hemos de partir de la doctrina sentada por la jurisprudencia conforme a la cual los proyectos de urbanización vienen a ser como una licencia de carácter general para la realización de las obras en que aquél se traduce. Analizado todo lo anterior, se llega a la conclusión de que la citada calle ha sido ejecutada contraviniendo la normativa urbanística, procediendo el Ayuntamiento de Benavente a formalizar el acta de recepción de las obras, esto es, el acto por el cual se produce la cesión de las obras de urbanización e instalaciones cuya ejecución estuviese prevista en el plan de ordenación y proyecto de urbanización aplicables. Se trata, en definitiva, de un acto por el cual la administración actuante comprueba y verifica las obras de urbanización, obras que, en este caso, no se ajustan a la normativa urbanística aplicable, excediéndose de la pendiente máxima permitida.

En efecto, terminadas las obras objeto de un contrato, la administración deberá constatar el cumplimiento del contrato mediante un acto formal y positivo de recepción o conformidad que deberá producirse (art.111.2) dentro del mes siguiente de haberse operado la entrega o realización del objeto del contrato.

En el acto convocado para recepción es posible que se produzcan dos situaciones: que las obras se encuentren en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, en cuyo caso el facultativo designado por la administración las dará por recibidas, levantando la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía; si las obras no se hallaran en

estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el director facultativo de las obras detallará las instrucciones precisas, fijando un plazo para solventar tales defectos (art.147.2 LCAP).

Si transcurrido dicho plazo el contratista no hubiera procedido a la subsanación, la administración podrá concederle otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato comenzando el plazo de garantía una vez producida la recepción de las obras (tras, en su caso, haberse solventado en plazo los defectos observados).

De la documentación remitida se comprueba que se concedió un plazo de diez días al contratista para subsanar una serie de defectos. No obstante, del informe emitido por el técnico municipal se desprende que las obras fueron finalmente recepcionadas.

En consecuencia, y con independencia de que o bien el proyecto de urbanización no sea conforme a las Normas Subsidiarias o bien la ejecución de la referida calle no se ajuste al proyecto aprobado, cabe señalar que no corresponde a esta institución dar soluciones técnicas concretas a la cuestión que centra la queja presentada, sino confirmar la veracidad de las deficiencias en la obra ejecutada, veracidad que pudimos comprobar sobre el terreno, y recabar del Ayuntamiento, su adecuada subsanación, en evitación de perjuicios a terceros.

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

“Primero.- Que se compruebe por parte de esa Corporación la adecuación del proyecto de urbanización a la normativa urbanística aplicable procediéndose, en caso de disconformidad, a la revisión de oficio del acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se aprobó definitivamente el proyecto de urbanización, art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, teniéndose en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4º del citado artículo, al declarar la nulidad del acto podrá establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los arts. 139.2 y 141.1 de esa Ley.

Segundo.- Que, en el supuesto de que el proyecto fuese conforme a la normativa, por ese Ayuntamiento, y en evitación de perjuicios a terceros, se solicite del director facultativo de la obra informe técnico sobre la situación planteada en la queja y propuesta técnica de la solución más adecuada para resolver la accesibilidad de la citada calle. Y a la vista de dicho informe técnico, se adopte el acuerdo más procedente para subsanar las deficiencias, ejecutando las obras precisas”.

1.3.3. Urbanizaciones particulares

En relación con esta cuestión se plantearon diversas quejas, entre otras, **Q/216/04** y **Q/2353/03**. En ambas, tras analizar la problemática que derivaba de dichos expedientes, se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte de las respectivas administraciones locales.

Así, en la primera queja, **Q/216/04**, se hacía alusión a la disconformidad con un acuerdo del Ayuntamiento de Soto de la Vega (León) por el que se reclamaba el pago de una cantidad para la formalización de un convenio urbanístico en una urbanización sita en ese término municipal.

Así, partiendo de la clasificación de la parcela donde estaba ubicada la referida urbanización, como suelo urbano no consolidado, el art. 72 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, señala que: “las actuaciones integradas tienen por objeto la urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar, cumpliendo los deberes urbanísticos establecidos en el Título Primero”.

El sistema de cooperación tiene por objeto la gestión urbanística de una actuación integrada actuando como urbanizador el ayuntamiento, mientras que los propietarios de la unidad de actuación cooperan aportando los terrenos y financiando la actuación. Es decir, en este sistema, los

propietarios del polígono o unidad de actuación aportan el suelo de cesión obligatoria y la administración ejecuta las obras de urbanización.

En este caso, el Ayuntamiento no había rechazado la ejecución de las obras urbanizadoras, pero previa a la ejecución de las mismas deben cederse los terrenos destinados a reservas de suelo, razón por la cual, se requiere al autor de la queja para que formalice el correspondiente convenio urbanístico en tanto en cuanto no se ha cumplido el deber legal de cesión del aprovechamiento urbanístico, conforme se dispone en la Ley de Urbanismo de Castilla y León y en las Normas Urbanísticas Municipales.

Por estos motivos se procedió al archivo de la queja.

Por último, en la siguiente queja analizada, **Q/2353/03** se hace referencia al incumplimiento de las obligaciones inherentes al deber de urbanizar. En el largo recorrido que supone todo el proceso desde que la idea plasmada en el plan se traduce en una realidad palpable hay, como pone de manifiesto la doctrina, un momento crucial y con frecuencia conflictivo. Es aquel en que debe efectuarse la comprobación de lo ejecutado con el fin de conocer si responde a las expectativas y características que en un principio fueron predeterminadas. Se trata de un momento especialmente delicado como consecuencia de que los intereses resultan lógicamente contrapuestos. Por una parte, el promotor presionará para que el ayuntamiento acepte la urbanización tal cual está y, por otra, la administración deberá instar a corregir todas las deficiencias que puedan observarse en este acto.

Así, en la referida queja, se hacía alusión a una serie de deficiencias en una urbanización, sita en Valladolid. En concreto, los diversos edificios de esa urbanización carecían de licencia de primera ocupación, adoleciendo de deficiencias constructivas.

Analizado el expediente, esta institución llegó de nuevo a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte de esa Administración local, esto es, el Ayuntamiento de Valladolid.

En concreto, el ayuntamiento no está obligado, y en consecuencia puede negarse a la recepción, si las obras de urbanización no se encuentran en las debidas condiciones. De ahí que si dentro del proceso se detecta la existencia de deficiencias o anomalías, éstas deben ser subsanadas. En este sentido se pronuncia la jurisprudencia del Tribunal Supremo, valgan como ejemplo, las STS de 7 de diciembre de 1981 y de 9 de mayo de 1985: “...legitima a la Corporación Municipal para negarse a la recepción de la urbanización mientras no se subsanen esos defectos e insuficiencias...”

Así, al margen de otras consideraciones, una vez efectuada la comprobación y verificación, el informe resultante puede ser positivo o negativo. En el primer supuesto debería pasarse a la fase siguiente y, únicamente, cabría determinar la fecha para suscribir el acta de recepción. Cuando es negativo, deberá detallarse exactamente cuáles son las deficiencias y los plazos previstos para su subsanación.

En cualquier caso, la administración debe exigir que, previamente a recibir la urbanización, se subsanen las deficiencias existentes.

Por último, cabe mencionar, por su conexión con el objeto de esta queja, la STS de 13 de marzo de 1987. La misma contempla un supuesto en que un ayuntamiento recibe una urbanización con carácter provisional, con la previsión de que transcurridos doce meses se procederá a la recepción definitiva. Pues bien, pasado en mucho este plazo, no sólo no se produce la recepción definitiva sino que el ayuntamiento, fuera de este plazo, exige la subsanación de unas deficiencias por defectuosa ejecución de ciertos servicios y deniega la recepción definitiva hasta que no se entregue la urbanización en “debidas condiciones”.

2. OBRAS PÚBLICAS

Las administraciones públicas, en el ejercicio de las competencias que les son propias, proyectan y ejecutan obras de contenido diverso cuyo objetivo último es la satisfacción del interés general de los ciudadanos.

El contenido de tales obras, la insuficiencia de las mismas para el cumplimiento de sus finalidades y las vulneraciones de los derechos de los ciudadanos singulares que se ven obligados a sufrir su ejecución en aras de la consecución del interés general, son una fuente continua de conflictos que, en muchos casos, acaban siendo conocidos por esta Institución.

Las quejas planteadas por los ciudadanos en esta materia en el año 2004, como en años anteriores, se centran fundamentalmente en el incumplimiento por parte de las administraciones actuantes de las garantías previstas a favor de los ciudadanos en el instituto expropiatorio,

instrumento esencial del que se sirven los sujetos públicos para poder llevar a cabo las obras públicas que proyectan y, en concreto, para realizar las ocupaciones de bienes de titularidad privada necesarias para la ejecución de aquéllas.

Dentro de estas garantías, es una constante en la actuación de esta Institución, que sea la ausencia y el retraso en el abono a los ciudadanos afectados de la contraprestación patrimonial a la intervención en su derecho de propiedad, la problemática que mayores quejas suscita y, en consecuencia, que más resoluciones de esta Institución genera.

Cuando los daños patrimoniales producidos a los ciudadanos por la ejecución de obras públicas no deben ser resarcidos a través de un procedimiento de expropiación forzosa, procede la tramitación de los correspondientes procedimientos de responsabilidad patrimonial por ejecución de obras públicas, procedimientos que también han dado lugar a conflictos que han planteado los ciudadanos ante esta Procuraduría el pasado año.

2.1. Expropiación forzosa

En el año 2004, han sido 15 las quejas presentadas ante esta Procuraduría en relación con los procedimientos de expropiación forzosa llevados a cabo en Castilla y León por los diferentes sujetos públicos que ejercen sus competencias en su ámbito territorial.

En relación con la actividad expropiatoria desarrollada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, son ya reiterativos los pronunciamientos de esta Institución en torno al excesivo retraso temporal en el que, de forma preocupante, incurre la administración expropiante para proceder al abono del justiprecio fijado y de los correspondientes intereses de demora, que se hayan podido generar en cada caso. Estos intereses, en algunos casos, llegan a superar a la cantidad principal fijada como justiprecio, lo cual da muestras de los resultados perjudiciales que, para los derechos de los expropiados y para los propios presupuestos públicos, genera esta irregularidad.

El año pasado fueron dos las resoluciones en las cuales esta Procuraduría ha reiterado a la Administración de la Comunidad Autónoma la adopción de las actuaciones necesarias para proceder al abono de las cantidades económicas debidas a ciudadanos, cuyos bienes habían sido expropiados forzosamente con la finalidad de proceder a la ejecución de obras públicas de titularidad autonómica. Tales resoluciones fueron formuladas en el marco de la tramitación de los expedientes Q/1261/04 y Q/1338/04, y ambas fueron aceptadas íntegramente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Especialmente significativo de lo que, año tras año, vienen planteando los ciudadanos ante esta Procuraduría en relación con los procedimientos de expropiación forzosa, es el segundo de los expedientes citados (**Q/1338/04**).

El motivo de la queja era un presunto impago al autor de la queja de los intereses de demora generados en la expropiación de una finca de su titularidad, llevada a cabo con ocasión de la obra realizada en una carretera de titularidad autonómica.

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 el expediente correspondiente a los intereses debidos por el retraso en el pago del justiprecio correspondiente se encontraba en tramitación en la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras, a la espera de la existencia de crédito adecuado y suficiente para su abono. Asimismo, se proporcionó a esta Institución una copia del cálculo de los intereses debidos, donde figuraban las cantidades a percibir por el afectado.

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.

El procedimiento expropiatorio que había dado lugar a la queja ya había motivado, en el curso de la tramitación un expediente de queja presentado en el año 1997, la formulación de una resolución de esta Procuraduría a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, en

la cual se había procedido a instar a aquel organismo el pago del justiprecio correspondiente. Aquella resolución fue formulada con fecha 24 de octubre de 1997 y fue aceptada por la Consejería citada, habiendo tenido lugar el efectivo abono del justiprecio en el mes de junio de 2002.

Ahora bien, en el año 2004 continuaban pendientes de pago los intereses de demora “que habían sido generados en el procedimiento expropiatorio en cuestión”. Es decir, más de trece años después de la ocupación del bien expropiado (el acta previa de ocupación había sido extendida el 28 de junio de 1991), la persona que se había visto privada de la titularidad del mismo, continuaba esperando que la Administración autonómica le abonase las cantidades pendientes de pago, cantidades que se habían visto incrementadas, año tras año, a costa del presupuesto público, por el retraso en el que había incurrido la Administración expropiante para proceder a su pago.

Era revelador de lo anteriormente afirmado que, habiendo sido el importe del justiprecio abonado, en su día, al expropiado de 18.610,42 €, los intereses de demora generados por el retraso en la fijación y pago del mismo ascendieron a 15.103,62 €, según la liquidación adjuntada al informe proporcionado a esta Procuraduría.

Por ello, en primer lugar esta Procuraduría debía instar a la Administración autonómica a que procediera, en el plazo de tiempo más breve posible, al pago de los intereses de demora debidos al ciudadano expropiado con ocasión del procedimiento expropiatorio antes citado.

En cuanto a la determinación de la cuantía de tales intereses de demora, además de las reglas generales y de las específicas aplicables a las expropiaciones urgentes (a las que se había hecho referencia en numerosas resoluciones de esta Procuraduría dirigidas a la Consejería de Fomento, y a las que se ha hecho referencia en informes anteriores), cabía añadir la posibilidad de devengo de intereses de los intereses de demora generados en la tramitación y pago del justiprecio.

Desde el año 1997, el Tribunal Supremo (entre otras, en sus SSTS 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, cuya indemnización, al tratarse de una obligación dineraria, ha de consistir, salvo pacto en contrario, en el interés legal, de acuerdo con el art. 1108 CC, y esa misma jurisprudencia declara que se incurre en mora desde que el acreedor exige judicial o extrajudicialmente el abono de los intereses una vez satisfecho el justiprecio, según lo establecido por el art. 1100 del Código Civil ...” (fundamento de derecho segundo de la STS de 9 de marzo de 2002).

En el supuesto que había sido planteado en la queja, los intereses de demora habían sido reclamados por el sujeto expropiado mediante escrito

dirigido a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento fechado el 2 de junio de 2003. La reclamación indicada había sido reiterada mediante escrito fechado el 31 de marzo de 2004.

En consecuencia, esta Procuraduría consideraba que a los intereses de demora generados hasta la fecha por los retrasos incurridos en la determinación y pago del justiprecio de la expropiación forzosa en cuestión, debían añadirse los intereses devengados por los mismos, desde que había sido reclamado su abono, aplicando para ello el interés legal correspondiente. En efecto, en este supuesto el sujeto expropiado era, a juicio de esta Procuraduría, acreedor de un crédito accesorio del justiprecio.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

“Adoptar las medidas oportunas para proceder al abono, en el plazo de tiempo más breve posible, de los intereses de demora debidos al autor de la queja en la expropiación llevada a cabo con ocasión de la obra realizada en la carretera C-601, de Madrid a Plasencia por Arenas de San Pedro, tramo Ramacastañas-Poyales del Hoyo-Candeleda (provincia de Ávila), añadiendo a los mismos los intereses generados, a su vez, por el retraso en el pago de aquéllos desde que fueron reclamados por el antes citado”.

Como se ha señalado con anterioridad, la Consejería de Fomento aceptó íntegramente la resolución indicada.

También en relación con el pago del justiprecio, en el expediente **Q/1104/04** su autor planteaba la ausencia de pago correspondiente a un procedimiento expropiatorio de una finca cuya titularidad correspondía a varios hermanos en condominio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Administración en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada

En atención a la petición de información, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que la cantidad correspondiente a la finca mencionada en la queja se encontraba consignada y, que una vez que fuera aportada la documentación en la que se acreditase el número de cuenta bancaria donde se pudiera hacer efectivo el abono, se procedería a realizar la correspondiente transferencia.

A la vista de lo informado, se estimó procedente formular una resolución a la Administración autonómica con base en la argumentación que se pasa a exponer.

Constaba en esta Procuraduría que el autor de la queja había proporcionado a la Institución expropiante copia de un escrito dirigido con fecha 6 de mayo de 2004 por un representante de los expropiados a la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Fomento, en el cual se había solicitado la desconsignación y pago de la cantidad que había sido fijada como justiprecio de la finca antes identificada, indicando en el citado escrito un número de cuenta bancaria en el cual se podía realizar el ingreso

y adjuntando al citado escrito acreditación suficiente de la representación alegada.

El art. 49 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, dispone expresamente que el pago del justiprecio debe hacerse, con carácter general, en dinero, y a quienes figuren como dueños de la finca. Únicamente se admite la representación a través de poder debidamente autorizado, ya sea general, ya especial, para cada caso.

De acuerdo con lo hasta aquí expresado, en el supuesto planteado en la queja el poder exigido había sido presentado ante la Administración autonómica y, en consecuencia, la Consejería de Fomento debía proceder a la desconsignación de la cantidad fijada como justiprecio y al ingreso de la misma en la cuenta bancaria identificada en el escrito formulado por el representante acreditado de los propietarios de la citada finca.

En definitiva, esta Procuraduría no encontraba motivo alguno que impidiera el pago del justiprecio solicitado.

En consecuencia, se procedió a formular una resolución a la Administración de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos:

“Proceder al pago del justiprecio correspondiente al procedimiento expropiatorio de la finca en cuestión, en la forma solicitada por el representante de sus propietarios”.

La resolución formulada fu aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento y, en consecuencia, el pago demandado por el autor de la queja fue efectivamente realizado.

Para finalizar la referencia a la actividad expropiatoria de la Administración autonómica, cabe citar la aceptación de la resolución formulada en el expediente **Q/397/02**, de la que ya se informó el año pasado.

En la misma, ante una presunta ocupación de hecho de dos fincas situadas en el término municipal de Bahabón de Valcorba, provincia de Valladolid, llevada a cabo por la Consejería de Medio Ambiente, se recomendó la adopción de las actuaciones integrantes del procedimiento expropiatorio, abonando, además del justiprecio que correspondía y de los intereses de demora que procedían, una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal de la finca indicada.

Por último, procede señalar que también ejercen la potestad administrativa expropiatoria en Castilla y León otros sujetos públicos, además de la Administración autonómica, 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/518/04**, **Q/1277/04**, **Q/1333/04**, **Q/1855/04**.

2.2. Ejecución de obras públicas

Nueve han sido las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con la ejecución de obras públicas en el año 2004, idéntico número que en el año 2003. Las cuestiones planteadas por los ciudadanos en este ámbito material pueden distribuirse en dos grandes grupos: disconformidad con la tramitación de la proyección y ejecución de una obra pública; y efectos de la ejecución de este tipo de obras sobre el patrimonio de los particulares.

Dentro del primer grupo de quejas indicado, cabe mencionar la problemática suscitada en relación con la construcción de un puente nuevo sobre el embalse de Ricobayo, en la provincia de Zamora, que sustituya al actual. Desde el año 2002 vienen siendo diversas las intervenciones de esta Institución, siempre a instancia de los ciudadanos, relacionadas con esta cuestión.

Así, en el informe correspondiente al año 2003, ya se hizo referencia al hecho de que un colectivo de ciudadanos había vuelto a acudir a esta Institución a manifestar su desacuerdo con el contenido de las medidas que, hasta la fecha, estaban siendo adoptadas por la Diputación Provincial de Zamora en orden a la construcción del puente demandado. Ello dio lugar a la apertura del expediente de queja **Q/2041/03**, y a que, con

ocasión del mismo, esta Procuraduría se volviera a dirigir en solicitud de información relacionada con la problemática citada a la Diputación Provincial de Zamora y a la Consejería de Fomento.

Pues bien, la Administración autonómica, amparándose en la titularidad provincial del puente existente en la actualidad, se remitió a lo informado en relación con tres quejas planteadas en el año 2002 (**Q/1590/02**, **Q/1690/02** y **Q/1818/02**), en las cuales se demandaba la construcción de un puente nuevo.

Por su parte, la Diputación Provincial de Zamora remitió un informe en el cual se hizo constar textualmente que, en relación con las actuaciones encaminadas a la construcción de un puente nuevo, el procedimiento de contratación que se había iniciado, se encontraba en licitación, habiendo sido publicado el anuncio de licitación en el *BOP*, en el *BOE* y en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Asimismo, se había aprobado la selección definitiva de solicitudes y se había procedido a efectuar la invitación escrita a presentar las proposiciones económicas y la garantía provisional. Por último, se especificaba que el procedimiento administrativo de contratación para la construcción del puente se había realizado por la vía de urgencia, y no por la de emergencia como planteaba el autor de la queja, ya que los técnicos así lo habían establecido, al no existir las circunstancias que podían haber exigido su tramitación por la vía de emergencia.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución a la Diputación Provincial de Zamora, en atención a la fundamentación que a continuación se expone.

En primer lugar, cabía señalar que esta Procuraduría compartía el carácter urgente de la tramitación del expediente de contratación de la obra en cuestión. En este sentido, era evidente que resultaba preciso acelerar por razones de interés público la adjudicación del contrato, circunstancia ésta que justifica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71.1 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, la tramitación urgente del expediente de contratación.

Sin embargo, no procedía, al contrario de lo afirmado por el autor de la queja, que la tramitación del expediente de contratación en cuestión se hubiera sometido al régimen excepcional de emergencia previsto en el art. 72 del RDLeg citado.

Cabía recordar que el citado precepto reserva esta tramitación emergente a aquellos supuestos en los que “la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”.

El TS, entre otras en su Sentencia de 20 de enero de 1987, ha declarado que la previsión anterior debe ser interpretada restrictivamente, de forma tal que para que se pueda acudir a la tramitación de emergencia

no basta con que se produzca una situación de emergencia sino que es necesario además que la concreta prestación a obtener mediante el contrato sea de necesidad inaplazable. En el mismo sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, entre otros, en su Informe 20/2003, de 2 de junio.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja esta Procuraduría consideró que, si bien existía un interés público en que la adjudicación del contrato y la ejecución de la obra se llevase a cabo en el plazo de tiempo más breve posible, este interés no tenía una intensidad suficiente como para justificar que la Administración actuase de manera inmediata, de conformidad con lo dispuesto en el art. 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Asimismo, tampoco se podía afirmar que concurrieran las circunstancias de imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para la Diputación Provincial de Zamora y no imputables a la misma, que podrían haber amparado un procedimiento negociado sin publicidad, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 141 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Ahora bien, la conveniencia de la obra para la zona y el transcurso de un año y seis meses, aproximadamente, desde que el Pleno de la Diputación Provincial había acordado su ejecución, motivaron que, aunque no se hubiera acreditado irregularidad alguna en la tramitación del expediente de contratación, esta Institución instase la adopción de las

medidas oportunas para agilizar los trámites que restaban para que pudiera comenzar la ejecución del puente por el licitador que resultase adjudicatario del contrato.

En este sentido, es sabido que, tal y como dispone la letra b) del art. 71 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la tramitación urgente los plazos establecidos para la adjudicación del contrato se reducirán a la mitad, excepción hecha, a los efectos que aquí interesaban del plazo establecido para la presentación de proposiciones en el art. 137 de la Ley citada.

Ahora bien, deseaba incidir esta Institución en la conveniencia de que, una vez que hubiera finalizado el plazo de presentación de las proposiciones, el tiempo empleado para la apertura de las mismas, la adjudicación del contrato al licitador que correspondiera, la formalización del mismo y el comienzo de su ejecución, fuera el mínimo, sin llegar a agotar, si ello fuera posible, los plazos legalmente establecidos.

En concreto, esta Institución deseaba referirse específicamente al plazo previsto para el inicio de la ejecución del contrato.

La letra d) del art. 71.2 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, establece que dicho plazo no podrá exceder de dos meses desde la fecha de adjudicación. Al respecto, se ha señalado que resulta desproporcionado para un procedimiento tramitado urgentemente

permitir que el inicio de la ejecución del contrato ya adjudicado pueda demorarse hasta dos meses.

Con la finalidad de que ese plazo no se agotase en el supuesto del contrato que había dado lugar a la queja que ahora se resolvía, la Entidad local podía hacer uso de la facultad prevista en la letra c) del mismo artículo, de acuerdo con la cual la Administración puede acordar el comienzo de la ejecución del contrato aunque no se haya formalizado, siempre que se haya constituido la garantía definitiva correspondiente.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Diputación Provincial de Zamora en los siguientes términos:

«En relación con el expediente de contratación denominado “Redacción del proyecto constructivo y de ejecución de las obras del Puente Nuevo, sobre el embalse de Ricobayo, y los accesos al mismo, en la carretera ZA-P-1405, entre los términos municipales de Manzanal del Barco y Palacios del Pan”, adoptar las medidas oportunas para que, una vez que haya finalizado el plazo de presentación de las proposiciones, los trámites de apertura de las mismas, adjudicación del contrato, formalización e inicio de su ejecución, se lleven a cabo en el plazo de tiempo más breve posible, pudiendo acordar, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71.2 c) 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,

el inicio de la ejecución del contrato antes de su formalización, una vez constituida la garantía definitiva correspondiente».

La resolución formulada, que también fue comunicada a la Consejería de Fomento, no había sido contestada por la Diputación Provincial en la fecha de cierre de la elaboración del presente informe.

Pero, sin duda, dentro de las quejas planteadas por los ciudadanos en relación con la ejecución de obras públicas, son aquéllas en las que se solicita un resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos en su patrimonio por la citada ejecución, las más numerosas.

En el año 2004, en cuatro expedientes de queja de este tipo (**Q/317/03**, **Q/1189/03**, **Q/1950/03** y **Q/251/04**) esta Institución formuló una resolución a la Administración titular de la obra pública en cuestión con la finalidad de que se adoptaran las medidas oportunas para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial y, en su caso, para indemnizar los daños y perjuicios causados a los ciudadanos como consecuencia de la ejecución de aquélla. Las correspondientes a los dos primeros expedientes citados han sido aceptadas expresamente por la Administración autonómica, mientras las formuladas en los dos últimos no habían sido contestadas en la fecha de cierre de la elaboración del presente informe.

Como ejemplo del contenido de la intervención de esta Procuraduría en estos supuestos, a continuación se procede a exponer lo actuado en el expediente **Q/251/04**.

El motivo de la queja era la presunta producción de unos daños patrimoniales en una finca y en una vivienda como consecuencia de la ejecución de unas obras de encauzamiento de un arroyo en la provincia de León.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se dirigió una solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, quién procedió a informar a esta Procuraduría de la efectiva existencia de daños patrimoniales causados como consecuencia de la ejecución de la obra pública en cuestión, sin que hubiera un acuerdo entre la Administración, la empresa adjudicataria del contrato de obras y el ciudadano afectado acerca de su relevancia y de la forma en la cual podían ser aquéllos reparados.

A la vista de la información obtenida por esta Institución, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica, como titular de la obra, con base en los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen.

De los resultados de la investigación desarrollada se desprendía que, los desacuerdos del autor de la queja con las obras de reparación que habían sido llevadas a cabo hasta la fecha por la empresa contratista, se referían a la restitución de la tierra de la finca y del muro de hormigón existente, a la ausencia de reposición de un banco y del jardín a su estado anterior, a la renovación de la celosía y, en fin, a la rotura de una arqueta y

a diversos daños presuntamente causados en la fachada y en la chimenea de la vivienda como consecuencia de la ejecución de las obras controvertidas.

Ante la ausencia de acuerdo entre la dirección de obra y el titular de la finca acerca de las reparaciones que eran necesarias para reponer ésta a su estado anterior, y sin prejuzgar la realidad de las deficiencias que habían sido puestas de manifiesto por el autor de la queja en el último de sus escritos dirigidos a la Administración autonómica, procedía preguntarse cuál debía ser el procedimiento a seguir para determinar la veracidad de los daños reclamados, identificar al sujeto responsable de los mismos y proceder a su valoración económica.

En este sentido, cabía señalar que una especial modalidad de actuación administrativa generadora de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas es la ejecución de obras. El TS en diversas de sus sentencias (SSTS de 29 de septiembre de 1989 y de 20 de febrero de 1999) ha señalado que la ejecución de obras públicas constituye una actividad material susceptible de generar responsabilidad patrimonial de la Administración titular de las obras, siempre y cuando concurren los requisitos materiales para ello.

A lo anterior, cabía añadir que, usualmente, las obras de naturaleza pública no son ejecutadas por los propios servicios administrativos sino que su ejecución corre a cargo de una empresa adjudicataria cuya selección se lleva a cabo de conformidad con lo prevenido en la legislación de contratos de las administraciones públicas. En estos casos, el ordenamiento jurídico

se encarga de identificar los supuestos en los cuales el sujeto público contratante resulta obligado a indemnizar los daños originados en el patrimonio de los ciudadanos como consecuencia de la ejecución de las obras en cuestión.

Así, el 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, recoge en sus dos primeros apartados la obligación general del contratista de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros en las operaciones que requiera la ejecución del contrato, con la única excepción de aquellos supuestos en los que los daños sean ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras, en los cuales será esta última la responsable de los perjuicios patrimoniales causados (en análogo sentido se pronuncia 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).

Por tanto, en el supuesto de daños causados como consecuencia de la ejecución de obras públicas, la administración titular de las mismas únicamente vendrá obligada a su indemnización cuando el daño haya sido ocasionado como consecuencia de una orden de la Administración o del contenido del proyecto elaborado por ella misma y, además, se cumplan el resto de los requisitos materiales exigidos, legal y jurisprudencialmente,

para poder afirmar la concurrencia de responsabilidad patrimonial en un sujeto público.

Ahora bien, procedía identificar el procedimiento a seguir para, una vez presentada una reclamación de responsabilidad, 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, determinando, en el caso que nos ocupaba, la posible presencia de una responsabilidad imputable a la empresa contratista de las obras en cuestión.

Pues bien, 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 Reglamento Regulador de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en relación con el 97.3 y 4 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se configura como una facultad del perjudicado, que puede optar por las siguientes vías:

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. Esta solicitud no es una verdadera reclamación, y se resuelve por el sujeto

público en cuestión identificando si aquella responsabilidad, en el caso de concurrir, es imputable a la Administración contratante o a la empresa adjudicataria.

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 correspondiente para el caso en que la Administración acepte su responsabilidad, en el mismo procedimiento en el que inste el pronunciamiento sobre la imputación de los daños.

Por tanto, presentada una reclamación ante una Administración Pública por un ciudadano originada 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, cuando menos, tanto sobre el posible sujeto responsable de los daños como sobre la efectiva concurrencia de la responsabilidad patrimonial reclamada.

En este sentido, la Jurisprudencia del TS ha venido señalando recientemente (entre otras, en sus sentencias de 30 de abril de 2001, de 19 de febrero de 2003 y de 30 de octubre de 2003), que “la reclamación dirigida ante el órgano de contratación, será resuelta por la Administración, decidiendo la responsabilidad que debe ser satisfecha por el contratista”.

En otras palabras, presentada la reclamación la Administración contratante resolverá, tanto sobre la procedencia de la indemnización, como sobre quién debe pagarla, dejando abierta la resolución que se adopte la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja, ante la ausencia de acuerdo entre el reclamante y la empresa contratista acerca de la entidad de los daños causados y de las actuaciones que debían ser realizadas para su reparación, esta Procuraduría consideró que el último de los escritos dirigidos por el titular de la finca en cuestión a la Administración autonómica, en el cual se manifestaban tales desacuerdos, debía ser interpretado como una petición de pronunciamiento de la Administración autonómica acerca de la efectiva existencia de unos daños patrimoniales causados como consecuencia de la ejecución de la obra pública en cuestión, de la identificación del sujeto responsable, en su caso, de los citados daños (que en el caso planteado, parecía ser la empresa contratista), y en fin, de su valoración económica.

Para ello, debía, si ello fuera necesario y de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo (donde se contemplan los requisitos que deben cumplir las reclamaciones indemnizatorias de los interesados), requerir al interesado para que completase su reclamación en la forma que correspondiera.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular la siguiente resolución a la Administración autonómica:

“En el caso de persistir el desacuerdo entre el autor de la queja y la Dirección de Obra acerca de los daños causados en una finca cuya titularidad corresponde a aquél, con ocasión de la ejecución de la obra de encauzamiento del arroyo y de las reparaciones que deben ser llevadas a cabo, tramitar y resolver un procedimiento cuyo objeto sea determinar la concurrencia en el supuesto planteado de los daños reclamados, la valoración económica de los mismos y, en su caso, el sujeto responsable de su indemnización”.

Como se ha indicado con anterioridad, la resolución indicada no había sido contestada en la fecha de cierre de la elaboración del presente informe.

Por el contrario, en los expedientes **Q/908/03** **Q/2144/03** y **Q/2200/03**, la decisión adoptada no fue favorable a las pretensiones del ciudadano.

En los tres casos, se admitieron a trámite las quejas, se solicitó la información oportuna a la Administración autonómica y, una vez comprobada la inexistencia de irregularidad, se puso de manifiesto esta circunstancia a su autor, conjuntamente con la fundamentación jurídica que había motivado la decisión adoptada.

Por último, cabe señalar que también la Administración General del Estado, a través, de sus distintos organismos, ha llevado a cabo obras públicas en Castilla y León, que han dado lugar a la presentación de quejas ante esta Institución (entre otras, **Q/634/04**, **Q/967/04** y **Q/2052/04**). 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 esta Institución procediera a su adecuada tramitación.

2.3. Embalses

En los informes correspondientes a los años 2002 y 2003 ya se hacía referencia al expediente de queja **Q/2309/02**, en el cual se planteaba la problemática relativa a la proyección del Embalse de Bernardos, en la provincia de Segovia, y a la ausencia de conveniencia, a juicio del autor de la queja, de la construcción del citado embalse, tanto desde el punto de vista ambiental e hidrológico, como social.

En relación con la citada cuestión, esta Procuraduría, como se señalaba en aquellos informes, intervino a mediación solicitando información a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

En el informe correspondiente al año 2003, se hizo referencia a la información proporcionada por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente y de una nueva

solicitud de ampliación de información realizada por el Defensor del Pueblo, en relación con la cuestión señalada, a aquel centro directivo.

Pues bien, recientemente el Ministerio de Medio Ambiente ha puesto final a la problemática planteada en la queja. En efecto, la Administración estatal ha anunciado que el impacto irreversible y no corregible de la obra en cuestión sobre el ecosistema de la zona ha motivado la paralización definitiva de la construcción del embalse.

La obra contaba con la oposición de la mayoría de los once ayuntamientos afectados y de diversas asociaciones.

3. VIVIENDA

El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que la CE reconoce a todos los ciudadanos en su art. 47, y la intervención de los poderes públicos en orden a garantizar su respeto, ha sido, un año más, objeto de encendida polémica entre instituciones, partidos políticos y opinión pública en general.

La actuación de los poderes públicos en orden a establecer las condiciones necesarias para que todos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada, continúa siendo insuficiente para superar un contexto económico y social caracterizado por la existencia de obstáculos de acceso al mercado inmobiliario libre, casi insalvables para grupos de población amplios, en especial, para los jóvenes.

En este sentido, el, hasta la fecha, imparable proceso alcista del precio de la vivienda libre y el amplio predominio entre los españoles de la cultura de propiedad de la vivienda frente a la del alquiler, hacen que muchas familias se enfrenten a dificultades casi insuperables para acceder a una vivienda digna, en especial en determinadas ciudades, y ello a pesar del continuo abaratamiento del crédito hipotecario como consecuencia del mantenimiento de los tipos de interés en niveles históricamente bajos.

En cualquier caso, sí han sido numerosas las modificaciones orgánicas y normativas emprendidas el pasado año en materia de vivienda por los poderes públicos.

En el ámbito estatal y desde un punto de vista orgánico, la principal novedad, sin duda, es la creación de un Ministerio único específicamente dedicado a la vivienda.

Una de las primeras innovaciones normativas originadas en el citado Ministerio ha sido la modificación del Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2002-2005, mediante la aprobación del RD 1721/2004, de 23 de julio. Los principios inspiradores fundamentales de esta reforma son la estimulación de la promoción de viviendas protegidas y el fomento de instrumentos dirigidos a lograr el resurgir de la cultura del alquiler.

Ambos objetivos son compartidos por esta Procuraduría, como se desprende de la lectura de anteriores informes de esta Institución y de las actuaciones llevadas a cabo en el año 2004.

En concreto, en relación con el fomento del alquiler, se llevó a cabo una actuación de oficio (**OF/15/04**) con la finalidad de que, desde un punto de vista fiscal, se gravara con especial intensidad las viviendas que se encuentren desocupadas. Una referencia más amplia a la citada actuación de oficio se puede encontrar en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio.

Aún es pronto para poder pronunciarse acerca de la eficacia de las medidas adoptadas, hasta la fecha, en el ámbito estatal, máxime cuando un número importante de actuaciones en este ámbito se han anunciado para este año (aprobación de una Ley Estatal de Urbanismo y Vivienda, creación de una Agencia Pública de Alquiler o aprobación del Código Técnico de la Edificación).

Será en los próximos años, por tanto, en los que se pueda hacer un balance completo de las intervenciones estatales dirigidas a garantizar el acceso a una vivienda digna, en general, y a frenar la continua escalada del precio de la vivienda, en particular.

Por su parte, en el ámbito autonómico, también han sido varias las iniciativas emprendidas en este ámbito por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Así, cabe destacar la aprobación de una nueva Orden de adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León (Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio), el mantenimiento de la apuesta por la promoción directa de viviendas protegidas (insuficiente

aún en opinión de esta Procuraduría), y la creación de la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler de Castilla y León.

Al igual que ocurría en el supuesto de las medidas estatales, el tiempo y el efectivo desarrollo de alguna de las medidas indicadas (como la creación de la Reserva de Vivienda Vacías para Alquiler), proporcionará los elementos suficientes para enjuiciar debidamente los efectos y los resultados de la política de vivienda llevada a cabo por la Administración autonómica.

En cualquier caso, ya en pasados informes se ha tenido la ocasión de señalar que la colaboración institucional de todos los poderes públicos con competencias en materia de vivienda es un presupuesto inexcusable para lograr el cumplimiento del objetivo común de lograr una mayor garantía del derecho reconocido en el art. 47 CE.

En relación con la actuación de esta Procuraduría en el año 2004 en materia de vivienda, los conflictos que mayor relevancia han generado han sido los referidos a los procedimientos de adjudicación de las viviendas de promoción directa, el acceso a las viviendas protegidas de gestión privada, las deficiencias, en unas y en otras, y a la pasividad de la Administración frente a su existencia, y, en fin, a las irregularidades en la tramitación y resolución de las ayudas económicas convocadas por la Consejería de Fomento para la adquisición y alquiler de viviendas.

Por su parte, de oficio también han sido varias las actuaciones desarrolladas por esta Institución en materia de vivienda. Así, en la

actuación **OF/23/04**, relativa a las infracciones en materia de vivienda protegida se recomendó la elaboración de un Proyecto de Ley de vivienda, reguladora, cuando menos, de la actuación de la Administración en materia de viviendas de protección pública y, en especial, del régimen sancionador aplicable en este ámbito. Asimismo, en la actuación **OF/70/04**, se instó a la Administración autonómica a que procediera a la elaboración de una norma reguladora de las condiciones de habitabilidad que deben ser observadas por toda vivienda. Por último, en la actuación **OF/123/03**, se hizo hincapié en la necesidad de incrementar la promoción de viviendas protegidas dirigidas a grupos de población con especiales dificultades para acceder a una vivienda y, en especial, a las personas mayores.

Una mayor referencia de las actuaciones indicadas podrá encontrarse en la parte de este informe dedicada a la labor desarrollada de oficio por esta Procuraduría en el año 2004.

3.1. Viviendas de protección pública

La apuesta de las instituciones públicas por las viviendas protegidas, que no debe sino incrementarse, hace que se deba velar con especial interés por el correcto ejercicio de las facultades administrativas en relación con este tipo de viviendas y por el respeto de los derechos de los ciudadanos en cuanto destinatarios de aquellas facultades.

Dentro de las viviendas protegidas, las viviendas de protección pública promovidas directamente por la Administración continúan siendo

las que generan un mayor número de conflictos, tanto por el papel de adjudicador de las mismas que asume el poder público, como por su responsabilidad en su adecuado estado de conservación, con los límites previstos en el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, las viviendas de protección pública de gestión privada, fórmula a la que se acude cada vez con más frecuencia, tampoco son ajenas al planteamiento de conflictos entre la Administración y los ciudadanos, alguno de los cuales ha dado lugar a la formulación de resoluciones por parte de esta Procuraduría a la Administración autonómica, como competente en materia de vivienda.

3.1.1 Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León

En el año 2004 se ha procedido a la aprobación de una nueva Orden sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León (Orden FOM/1191/2004). Sin embargo, la norma aplicada por esta Procuraduría para resolver las quejas presentadas por los ciudadanos por disconformidad con la adjudicación de este tipo de viviendas, por motivos obvios, ha sido la Orden de 11 de diciembre de 2002.

El resultado del estudio de estas quejas ha sido similar al de años pasados: frecuencia en la presentación de quejas por el motivo señalado y

corrección jurídica, con carácter general, del procedimiento de adjudicación controvertido en cada caso.

En efecto, ese fue el resultado obtenido en los expedientes **Q/967/03**, **Q/1017/03** y **Q/2021/03**.

En todos ellos, se procedió a formular la pertinente petición de información a la Consejería de Fomento, solicitando copia de la documentación acreditativa de la concurrencia de la causa de exclusión aplicada; recibida la información solicitada, se verificó la corrección jurídica de la aplicación de las causas de exclusión en cada caso planteado; y, en fin, se procedió a comunicar a la Administración autonómica y al autor de la queja el archivo de la misma, dando traslado a este último de la información obtenida en la investigación realizada, de la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta institución, y de información complementaria acerca de la previsión de la existencia de futuras promociones de viviendas protegidas en sus localidades de residencia.

Una problemática específica, pero vinculada también a estos procedimientos de adjudicación de viviendas es la planteada en el expediente **Q/509/04**. Esta problemática es la generada por la forma en la cual se asignan las viviendas que han sido promovidas por la Administración entre los ciudadanos, una vez que éstos han resultado adjudicatarios de las mismas.

En concreto, el motivo de la queja planteada era una disconformidad con las características físicas y con la superficie de la

vivienda de protección pública promovida por la Consejería de Fomento adjudicada en una localidad de la provincia de Palencia al autor de aquélla.

Admitida la queja a trámite, esta procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración de la Comunidad Autónoma.

De la información proporcionada por la administración, no se podía concluir que la vivienda finalmente adjudicada al autor de la queja no tuviera una superficie adecuada a la composición de su unidad familiar. Asimismo, en cualquier caso la asignación que se había llevado a cabo era en aquel momento irreversible, por haberse procedido ya a la formalización de la adjudicación y compraventa de la vivienda en cuestión.

Ahora bien, esta Procuraduría consideró que una mejor y más adecuada asignación final de las viviendas de protección pública promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León entre los que resulten adjudicatarios de las mismas, era un objetivo a cuya consecución podía contribuir una modificación de la normativa reguladora de la adjudicación de este tipo de viviendas. Por ello, y con fundamento en lo previsto en el art. 20.2 de la Ley reguladora de esta Institución, consideré oportuno recomendar la citada modificación con base en la siguiente argumentación jurídica.

La adecuación entre la superficie de una vivienda y la composición de la unidad familiar que va a habitarla es un requisito imprescindible para que aquélla cumpla la función de satisfacer el derecho constitucional de

todos de disfrutar de una vivienda digna y adecuada. En consecuencia, se frustraría el objetivo perseguido por la Administración pública al participar en la promoción de una vivienda protegida, si ésta finalmente es adjudicada a una familia cuya composición hace que la superficie de aquélla no sea suficiente para satisfacer sus necesidades. Por ello, tiene especial relevancia garantizar, no sólo que los adjudicatarios de las viviendas protegidas sean adecuadamente elegidos entre los solicitantes de las mismas, sino también que tales viviendas sean finalmente asignadas de forma adecuada al número de miembros de la unidad familiar adjudicataria.

Este objetivo no era desconocido para la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Así, al igual que ocurre en otras Comunidades Autónomas, la normativa reguladora de los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León, preveía ya en la Orden de 12 de julio de 2000, que debía adjudicarse “la vivienda más adecuada a cada composición familiar, teniendo en cuenta para ello las circunstancias existentes en la misma, así como la superficie y el número de piezas de la vivienda” (art. 15.3).

La previsión indicada se mantiene en la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, para las viviendas de protección pública de promoción directa, aunque en una versión más reducida. Así, el último inciso del art. 13.13 de la Orden citada establece “Se adjudicará la vivienda más adecuada a cada composición familiar”.

Pues bien, la previsión normativa citada podía ser objeto de mejora en un aspecto formal y en tres aspectos materiales, con la finalidad de garantizar el objetivo de asignar las viviendas de protección pública adecuadas, en cuanto a su superficie y número de estancias, a las unidades familiares que hubieran resultado adjudicatarias de aquéllas.

El aspecto formal que podía ser objeto de modificación era el relativo al ámbito de aplicación del precepto citado.

Los aspectos materiales mejorables eran la definición de la adecuación de la superficie de la vivienda a la composición familiar, el diseño del sistema para garantizar dicha adecuación y, en fin, la determinación de la fecha que debe ser tenida en cuenta a los efectos indicados.

En primer lugar, en cuanto al ámbito de aplicación, ahora restringido a las viviendas de protección pública de promoción directa, nada impedía que el mismo se extendiera a los otros dos tipos de viviendas promovidos con subvención de la Junta de Castilla y León: viviendas concertadas y viviendas promovidas al amparo de convenios suscritos entre la Junta de Castilla y León y corporaciones locales.

El primero de los aspectos materiales antes señalados era la determinación de lo que debe entenderse adecuación de la superficie de la vivienda a la composición familiar. Aunque pueda resultar evidente, no se consideró innecesario definir claramente que esta adecuación debe estar en función del número de dormitorios de la vivienda.

El segundo aspecto material que era mejorable, consistía en la plasmación normativa de un sistema a través del cual se garantizara la adecuación entre la superficie de la vivienda y la composición de la unidad familiar del adjudicatario o posible adquirente.

Este sistema, consistiría en ordenar a los adjudicatarios o posibles adquirentes de las viviendas, dentro de cada cupo, en diferentes grupos, de acuerdo con el número de miembros que compongan su unidad familiar, procediéndose a sortear públicamente las viviendas adecuadas según su superficie para cada uno de los grupos entre sus miembros, y pasando, aquellas que quedaran disponibles después de cada sorteo, a ser sorteadas para el grupo siguiente.

Por último, y como tercer aspecto que podía ser modificado, se consideró que debía precisarse la fecha que debe ser tomada en cuenta para determinar el número de integrantes de la unidad familiar a los efectos de asignar finalmente las viviendas adjudicadas.

Del informe que había sido proporcionado por la Administración autonómica se desprendía que esa fecha era la de la presentación de la solicitud de participación en el correspondiente procedimiento de adjudicación.

Sin embargo, procedía diferenciar a estos efectos el procedimiento de selección de los adjudicatarios o posibles adquirentes de una vivienda de protección pública promovida con subvención de la Junta de Castilla y

León, de la asignación final de las viviendas de cada promoción entre los adjudicatarios o posibles adquirentes previamente seleccionados.

En este sentido, resultaba evidente que las características de la unidad familiar en el momento de iniciarse el procedimiento de adjudicación de una vivienda pueden haber variado cuando de lo que se trate sea de asignar la vivienda al solicitante que ha resultado seleccionado como adjudicatario o posible adquirente de aquélla (como ocurría en el supuesto planteado en la queja).

Pues bien, consideró esta Procuraduría que a los efectos de asignar finalmente las viviendas protegidas entre los solicitantes seleccionados, debe tenerse en cuenta el número de miembros de la unidad familiar en la fecha en la cual se debe asignar la vivienda. Para ello, aquéllos pueden poner en conocimiento de las comisiones territoriales de vivienda competentes en cada caso, una vez que hayan conocido su inclusión en la lista definitiva de adjudicatarios o en la lista firme de posibles adquirentes, las modificaciones que se puedan haber producido en la composición de su unidad familiar.

En consecuencia, a la vista de los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en la cual se sugirió a la misma la inclusión de un precepto en el Capítulo I de la citada Orden FOM/119/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León,

comprendido de las disposiciones generales de la norma, que podría tener el siguiente tenor literal:

“Asignación final de viviendas

1. Las viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León se asignarán finalmente a los adjudicatarios o posibles adquirentes de forma que se garantice la adecuación entre la vivienda asignada y la composición de la unidad familiar de aquéllos.

2. Para ello, la Comisión Territorial de Vivienda o la Corporación Local ordenará a los adjudicatarios o posibles adquirentes de las viviendas, dentro de cada cupo, en diferentes grupos, de acuerdo con el número de miembros que compongan su unidad familiar. A continuación, se procederá a sortear públicamente entre los adjudicatarios o adquirentes de cada grupo las viviendas adecuadas a su composición familiar. Las viviendas que queden disponibles después de cada sorteo, pasarán a ser sorteadas para el grupo siguiente.

3. La adecuación de la vivienda a la composición familiar de los adjudicatarios o posibles adquirentes estará en función de su superficie y de su número de dormitorios, según la relación siguiente:

- Una persona, un dormitorio.

- *Dos a tres personas, dos dormitorios.*
- *Cuatro a cinco personas, cuatro dormitorios*
- *Seis a ocho personas, cuatro dormitorios.*

4. A los efectos previstos en el presente artículo, será considerado el número de miembros de la unidad familiar del adjudicatario o adquirente en la fecha en la cual se proceda a la asignación final de la vivienda. Una vez publicada la lista definitiva de adjudicatarios o la lista firme de posibles adquirentes, éstos podrán poner de manifiesto las modificaciones que, en su caso, haya sufrido su unidad familiar”.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Fomento ha puesto de manifiesto a esta institución que las recomendaciones incluidas en aquélla serán tenidas en consideración en las futuras Órdenes de adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León.

3.1.2. Enajenación de viviendas de protección pública de gestión privada

En el año 2004, esta Procuraduría se ha ocupado de la problemática planteada por la información y el acceso de los ciudadanos a las viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada.

En efecto, en el expediente **Q/470/04**, su autor manifestaba la presunta existencia de irregularidades en la enajenación de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas en la localidad de Burgos, así como en el suministro de información a los ciudadanos en relación con aquéllas.

Admitida la queja a trámite esta Institución se dirigió a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en solicitud de información relativa a la cuestión planteada.

De la información proporcionada por aquel centro directivo, no se desprendía que en la enajenación de tales parcelas se hubiera incurrido en vulneración alguna de la normativa aplicable. Así mismo, y en cuanto a la selección de las personas que finalmente iban a poder adquirir las viviendas que se construyeran en aquellas parcelas, tampoco había quedado acreditado en forma alguna que en aquélla hubiera concurrido algún incumplimiento de las previsiones presentadas ante la Consejería de Fomento por las promotoras adjudicatarias de las parcelas.

Ahora bien, en la queja se planteaba, como se ha señalado con anterioridad, una problemática de carácter general relacionada con la información que los ciudadanos pueden obtener acerca de las viviendas de protección pública de gestión privada a las que pueden acceder y de la forma en la cual se lleva a cabo la selección final de las personas que adquieren tales viviendas. Esta cuestión motivó la formulación de una

resolución a la Administración autonómica con base en la argumentación que se expone a continuación.

A diferencia de lo que ocurre con las viviendas de protección pública promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, que se adjudican a través de un procedimiento normalizado regulado en la actualidad por la Orden FOM/1191/2004/de 19 de julio, en el supuesto de las viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas para su venta, la intervención de la Administración autonómica, se limita a la calificación de las viviendas como protegidas y al reconocimiento a su adquirente del derecho a acceder a una financiación cualificada para su adquisición, en los términos previstos en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo.

Por tanto, la elección del adquirente de la vivienda es una labor que, en Castilla y León y en la actualidad, recae exclusivamente sobre el promotor de la misma, de igual manera que en el supuesto de una vivienda libre.

Esta circunstancia genera que, como en el caso que había sido planteado en la queja, el ciudadano que desea adquirir una vivienda de protección pública de gestión privada desconozca, en primer lugar, la forma en la cual puede obtener información acerca de las promociones a las que puede acceder, y, en segundo lugar, el sistema utilizado por el promotor correspondiente para elegir a las personas con las cuales acceda a formalizar los contratos de compraventa de las viviendas.

Es evidente que esa nula intervención administrativa en el proceso de selección de los adquirentes de viviendas de protección pública de gestión privada, puede generar la comisión de arbitrariedades en este ámbito, así como una ausencia de seguridad jurídica que no parece compatible con el carácter protegido de las viviendas que se enajenan.

Pues bien, aunque la intervención administrativa en la enajenación de las viviendas de protección pública de gestión privada no puede ser tan intensa como la llevada a cabo en el caso de aquellas viviendas promovidas con subvención de la Administración, esta Procuraduría consideró que la Administración autonómica, como competente en materia de vivienda, debía garantizar que la enajenación de las viviendas protegidas integrantes de promociones privadas respete los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia, máxime cuando, cada vez con más frecuencia, la construcción de aquéllas se lleva a cabo en suelo público previamente enajenado.

El sometimiento de la enajenación de este tipo de viviendas a un procedimiento donde se respeten los principios antes citados no es extraño al ordenamiento jurídico, y así alguna Comunidad Autónoma, como el País Vasco, ha procedido ya a regular tal procedimiento.

El sistema a través del cual se garantizaría el respeto de los principios reiterados en la enajenación de este tipo de viviendas pasaría por la previa creación de un registro de solicitantes de viviendas de protección pública de Castilla y León, cuya titularidad y administración

correspondería a la Consejería de Fomento. En el mismo se inscribirían todas aquellas personas interesadas en adquirir una vivienda protegida, con mención, cuando menos, de los datos personales y socioeconómicos de los solicitantes, así como del municipio o municipios en los cuales desearían adquirir la vivienda.

Este tipo de registro ya existe en otras comunidades autónomas, como La Rioja o Aragón (además de la antes citada), y su creación además de facilitar el control de este tipo de viviendas, contribuiría a proporcionar información actualizada a la Administración acerca del número de demandantes de viviendas de protección pública en Castilla y León y de su perfil socioeconómico, pudiendo adecuarse así las programaciones públicas de vivienda protegida a la demanda existente.

Una vez creado el registro, los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia en las enajenaciones de viviendas de protección pública de gestión privada se garantizarían imponiendo a los promotores la obligación de sortear las viviendas promovidas entre las personas que consten en el registro como solicitantes de viviendas de protección pública en el municipio en el que se ubique la promoción de que se trate en cada caso.

Para ello, la Administración autonómica dará traslado de la lista de tales personas al promotor, una vez que éste solicite la calificación provisional, debiendo entonces éste proceder al sorteo de forma tal que pueda acreditar ante la Administración su celebración. El resultado del

citado sorteo se plasmará en la elaboración de una lista de adquirentes y de la correspondiente lista de reserva.

Del sometimiento a este sistema de enajenación deben excluirse, por razones obvias, las viviendas de protección pública promovidas por cooperativas o comunidades de propietarios y las promovidas para uso propio.

Así mismo, en el supuesto de viviendas promovidas en parcelas públicas enajenadas mediante concurso, el sorteo se celebraría entre las personas que, estando incluidas en el registro de solicitantes de viviendas de protección pública, respondan al perfil socioeconómico que haya previsto la mercantil promotora en la proposición valorada en el correspondiente concurso.

Desde un punto de vista formal, la aplicación del sistema de enajenación sugerido exigía, en principio, una modificación del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 y, en todo caso, la aprobación de una normativa de desarrollo.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica en los siguientes términos:

“Con la finalidad de garantizar que la enajenación de las viviendas de protección pública de gestión privada promovidas para su venta

se lleve a cabo en Castilla y León respetando los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia, aprobar las normas reglamentarias necesarias para:

- Crear un Registro de solicitantes de viviendas de protección pública.*
- Regular un procedimiento que garantice el sorteo de tales viviendas entre las personas que hayan solicitado su adquisición en el municipio donde se ubique la promoción, con exclusión de las promovidas por cooperativas o comunidades de propietarios y para uso propio”.*

La resolución indicada ha sido aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento. En consecuencia, las medidas recomendadas han sido incluidas en el Anteproyecto de Decreto por el que se establecen medidas para mejorar la calidad de las viviendas y la calidad del mercado en Castilla y León que ha sido elaborado por el centro directivo indicado.

3.1.3. Deficiencias

El inadecuado ejercicio de las facultades que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración pública en relación con las deficiencias de construcción que pueden surgir en las viviendas de protección pública ha sido un año más uno de los aspectos de la actuación administrativa en materia de vivienda que mayor reproche ha merecido de esta Procuraduría.

Así, en los expedientes de queja **Q/2181/02**, **Q/775/03**, **Q/1618/03** y **Q/1872/03**, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento, por no haber llevado a cabo este centro directivo las actuaciones exigibles para la reparación de diversas deficiencias en viviendas de protección pública. Las dos primeras quejas señaladas se referían a viviendas promovidas directamente por la Administración, mientras las dos segundas se plantearon en relación con viviendas protegidas de gestión privada.

Todas las resoluciones señaladas fueron aceptadas por la Consejería de Fomento.

Valga como ejemplo del contenido de la intervención de esta Institución en estos supuestos, lo actuado en el expediente **Q/775/03**.

El motivo de la queja era la presunta existencia de una serie de deficiencias en una vivienda de protección pública sita en una localidad de la provincia de León.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica.

De la información obtenida se desprendía la persistencia de diversas deficiencias constructivas en la vivienda de protección pública en cuestión. Aunque en el informe aportado a esta Procuraduría, se relacionaban

diversas actuaciones que habían sido llevadas a cabo por los servicios de la Consejería de Fomento en orden a la reparación de las deficiencias surgidas en el grupo en el cual se integraba la vivienda en cuestión, lo cierto era que en el último de los informes emitidos, elaborado tras la inspección de la vivienda girada con fecha 17 de junio de 2003, se concluía la necesidad de llevar a cabo la reparación de la caldera de la vivienda y la conveniencia de proceder a la ejecución de obras dirigidas a reforzar el aislamiento térmico de algunos paramentos de la misma, donde se producían las mayores condensaciones de vapor de agua.

El precitado informe había sido emitido por el Arquitecto técnico competente con fecha 4 de septiembre de 2003, sin que constase en esta Procuraduría que se hubiera llevado a cabo la ejecución de tales obras de reparación ni, en su caso, se hubiera procedido a compeler a la empresa constructora a que las realizase, si el origen de tales deficiencias estuviera en una conducta negligente por parte de ésta.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La determinación de la corrección jurídica de la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica en relación con las deficiencias constructivas observadas en la vivienda de protección oficial de promoción directa en cuestión, exigía realizar previamente una breve referencia 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, en el supuesto en que los vicios se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas 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.

Al régimen jurídico aplicable al ejercicio de tales potestades esta Procuraduría se ha referido en numerosas resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento, como se puede observar en los informes de esta Institución correspondientes a años anteriores.

Pues bien, la persistencia en las deficiencias de la vivienda denunciadas por el autor de la queja generaba un incumplimiento por parte de la Administración autonómica, y dentro de ella de la Consejería de Fomento, de la responsabilidad objetiva que a los promotores de viviendas de protección pública atribuye el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial. Al fin y al cabo, el propietario de la vivienda continuaba sufriendo unas deficiencias que habían sido

constatadas y a cuya reparación se encontraba obligada la Administración autonómica en su condición de promotora de las viviendas.

Así mismo, tampoco podían ser olvidadas las facultades punitivas que a la Administración autonómica corresponden en el ámbito que nos ocupa. En efecto, en aquel supuesto en el que las deficiencias existentes en las viviendas en cuestión tuvieran su origen en una negligencia de la empresa constructora, esta Procuraduría estimó que se debía proceder a incoar un procedimiento sancionador con la finalidad de determinar la concurrencia de responsabilidad administrativa en el supuesto que había dado lugar a la queja, y, en su caso, a imponer al sujeto infractor la multa correspondiente y la obligación de ejecutar las obras de reparación que fueran necesarias.

En virtud de los argumentos expuestos se dirigió resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero .- En el supuesto de que persistieran las deficiencias existentes en la vivienda de protección pública en cuestión que fueron expuestas en el informe emitido por el Arquitecto técnico competente, adoptar las medidas oportunas para asumir la responsabilidad que, en condición de promotora de la vivienda citada, atribuye a esa Administración autonómica el art. 111 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de

Protección Oficial, y proceder, en consecuencia, a la reparación de las mismas.

Segundo.- En el supuesto de que tales deficiencias tengan su origen en una conducta negligente de la empresa constructora de las viviendas, proceder a la incoación de un procedimiento sancionador con la finalidad de determinar la concurrencia de responsabilidad administrativa en la conducta de la persona jurídica citada al ejecutar las obras de construcción de las viviendas antes identificadas y, en su caso, imponer al sujeto infractor la multa correspondiente y la obligación de ejecutar las obras de reparación que sean necesarias”.

Como se ha señalado con anterioridad, la resolución citada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento.

A las aceptaciones de resoluciones formuladas por esta Procuraduría en el año 2004 en relación con las deficiencias en viviendas de protección pública, cabe añadir la de la recaída en el expediente **Q/2101/02**, cuyo contenido era análogo al de la expuesta. Una mayor referencia a su contenido se puede encontrar en el informe de esta Institución correspondiente al año 2003.

También fue posible llegar a un resultado satisfactorio para el autor de la queja en el expediente **Q/60/03**. El motivo de la queja era la presunta existencia de una serie de deficiencias (en concreto, relacionadas con

problemas de humedad), en una vivienda de protección pública de promoción privada de la localidad de Benavente (provincia de Zamora).

Tras formular dos peticiones de información a la Consejería de Fomento, la segunda, por resultar la información inicialmente proporcionada insuficiente, se obtuvo el compromiso por la Administración autonómica de que se iban a ejecutar, en un plazo de tiempo breve, las obras de reparación de las deficiencias que habían dado lugar a su queja.

Lo anterior, una vez comunicado al autor de la queja, dio lugar a su archivo.

Por el contrario, en los expedientes **Q/705/03**, **Q/1261/03**, **Q/990/04**, **Q/992/04**, también relativos a deficiencias en viviendas de protección públicas (en los tres primeros casos de promoción directa y en el último de gestión privada), se concluyó, previo estudio de la información obtenida de la Consejería de Fomento, la inexistencia de irregularidad en las actuaciones administrativas que habían sido llevadas a cabo. Esta circunstancia fue puesta en conocimiento de los autores de las quejas, conjuntamente con la información obtenida y con la argumentación jurídica que fundamentó la decisión de esta Procuraduría.

Un singular tipo de deficiencias que pueden afectar a las viviendas de protección pública son las relacionadas con la urbanización de las mismas. En relación con la deficiente urbanización de un grupo de viviendas de protección pública se planteó el expediente **Q/550/02**.

El motivo de la queja era la presunta existencia de una serie de deficiencias en los viales, espacios libres de uso público y en las redes de los servicios y obras de urbanización correspondientes a un grupo de 79 viviendas de protección oficial de promoción pública sitas en la localidad de Segovia.

Admitida la queja a trámite esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada al Ayuntamiento de Segovia y a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

De los informes proporcionados por ambos organismos se desprendían, entre otros, los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- En el año 1995, la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León había procedido a calificar definitivamente un grupo de 79 viviendas de protección oficial de promoción pública en la localidad de Segovia.

Segundo.- En el mismo año, se había firmado por el Jefe del Servicio Territorial de Fomento de Segovia y por el, entonces, Alcalde de la ciudad un acta de cesión gratuita de los viales, zonas verdes y urbanización del grupo de viviendas citado a favor del Ayuntamiento de Segovia.

En la cláusula primera de la citada acta se hacía constar expresamente que la Junta de Castilla y León cedía gratuitamente, pura y

simplemente, al Ayuntamiento de Segovia los viales, espacios libres de uso público, redes del servicio y obras de urbanización realizadas en las viviendas citadas. En la cláusula segunda el Ayuntamiento aceptaba la cesión gratuita realizada. En la cláusula tercera, en fin, el Ayuntamiento de Segovia, se comprometía a hacerse cargo de la conservación de estos viales, espacios libres de uso público, redes de los servicios referidos y de las obras de urbanización del grupo de 79 viviendas, locales, trasteros y garajes en cuestión.

Tercero.- El objeto central de la queja era la ausencia de cumplimiento de los compromisos de conservación de las obras de urbanización de las viviendas en cuestión que había asumido el Ayuntamiento de Segovia en el acta de cesión referida en el expositivo anterior.

Cuarto.- Desde un punto de vista urbanístico, el Ayuntamiento de Segovia manifestaba que, en realidad, no se podía hablar de la existencia de viales y espacios públicos en la zona en cuestión, sino que se trataba de un entorno ajardinado con itinerarios peatonales, es decir, un espacio libre con accesos peatonales a los distintos bloques y edificios que integraban el grupo de viviendas.

Asimismo, señalaba que el planeamiento urbanístico vigente no calificaba tales espacios como públicos, y tampoco, por tanto, podían tener la consideración de públicas las redes de servicios que en el mismo pudieran existir.

Quinto.- Desde un punto de vista jurídico, el Ayuntamiento de Segovia manifestaba también que consideraba que el acto de recepción de las obras de urbanización indicadas era nulo de pleno derecho por haber sido adoptado por órgano manifiestamente incompetente. En efecto, manifestaba el Ayuntamiento que el órgano competente para la aceptación de la cesión gratuita indicada era el Pleno del Ayuntamiento y no su Alcalde.

Sexto.- En cualquier caso, según ponía de manifiesto el Ayuntamiento de Segovia, existía una contradicción entre las consecuencias jurídicas de la aceptación de las obras que había sido comentada y las previsiones del planeamiento. Dicha contradicción determinaba que, siempre según el informe municipal, los bienes que nos ocupaban tuvieran, a pesar de ser los jardines y accesos a los edificios de una urbanización privada, la consideración de bienes patrimoniales, sobre los cuales el Ayuntamiento adoptaba las actuaciones necesarias para cumplir el deber general de conservación que incumbe a todo propietario de un bien inmueble.

Séptimo.- Como medidas dirigidas a solucionar la contradicción descrita, el Ayuntamiento señalaba la conveniencia de proceder a la revisión de oficio y a declarar su nulidad. En este sentido, se manifestaba la imposibilidad de proceder a aceptar la cesión de los espacios libres existentes en la urbanización del grupo de viviendas puesto que, de acuerdo con el planeamiento, dichos terrenos eran calificados como espacios libres

privados y, en consecuencia, se trataba de espacios comunitarios pertenecientes a la comunidad de propietarios.

A la vista de los antecedentes de hecho expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Segovia con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Dos eran las cuestiones, íntimamente relacionadas entre sí, cuya determinación era precisa para identificar las obligaciones que el Ayuntamiento debía asumir en relación con la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización de las viviendas de protección oficial de promoción pública integrantes del grupo de viviendas que había dado lugar a la queja. Tales cuestiones eran la titularidad de tales obras y su naturaleza y calificación urbanística.

En relación con la titularidad de las obras de urbanización en cuestión, integradas por calzadas y zonas viarias, aceras y zonas pavimentadas, zonas ajardinadas, redes de servicios y demás espacios, el acta de cesión firmada con fecha 23 de octubre de 1995 por el, entonces, Alcalde del Ayuntamiento de Segovia, determinaba la titularidad municipal de aquellos espacios. Así constaba igualmente en la escritura de propiedad de las viviendas en cuestión debidamente registrada, cuya copia obraba en esta Procuraduría.

La citada titularidad debía afirmarse, aun cuando se compartiera con ese Ayuntamiento que el acta de cesión antes identificada adolecía de vicios de legalidad. Los principios de ejecutividad y de presunción de

validez de los actos administrativos, postulados en los arts. 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no podían conducir a una conclusión diferente de la anterior, en cuanto a la titularidad de los elementos de la urbanización citados, al menos hasta la fecha en la cual, los vicios de legalidad manifestados en el informe municipal, dieran lugar, en su caso y previa tramitación del procedimiento correspondiente, a la revisión de oficio del acta de cesión en cuestión.

Si bien el criterio citado era compartido por el Ayuntamiento, la opinión de esta Procuraduría era divergente a la municipal en cuanto a los efectos de una posible revisión de oficio de aquella acta de cesión. En efecto, parecía desprenderse del informe proporcionado por el Ayuntamiento que, según la opinión de la Administración municipal, una posible revisión de oficio del acta de cesión proporcionaría la titularidad de los elementos de la urbanización de las viviendas citadas a los propietarios de éstas.

Sin embargo, esta opinión no encontraba fundamento en la escritura de propiedad correspondiente a tales viviendas que, en ningún caso, configuraba a aquellos espacios como elementos comunes de las viviendas sujetos al régimen de propiedad horizontal. Más bien al contrario, la atribución de la titularidad de los elementos de la urbanización se realiza al Ayuntamiento.

En ningún momento de la proyección, ejecución y atribución de la titularidad de las viviendas de protección oficial en cuestión y de las obras

de urbanización de las mismas, parecía que hubiera sido considerada la posibilidad de que las mismas constituyeran una urbanización particular o urbanización de iniciativa privada que integrara elementos de uso privativo de los propietarios.

En este sentido, era preciso recordar que la calificación de estos elementos como espacios libres privados por el Plan Especial de Protección Histórico-Artístico, del Paisaje y Reforma Interior de San Lorenzo, Valle del Eresma y San Marcos, no podía afectar a la atribución de su titularidad, puesto que es una Jurisprudencia consolidada aquella que señala que no son los planes de ordenación urbanística los instrumentos adecuados para resolver implícita o expresamente problemas de titularidad (entre otras, STS de 23 de septiembre de 1998).

En definitiva, con base en los argumentos expuestos, la revisión de oficio del acta de cesión en cuestión tendría como efecto atribuir la titularidad de los elementos y terrenos en cuestión nuevamente a la Consejería de Fomento, que había sido el órgano administrativo que los había cedido al Ayuntamiento, pero en ningún caso a los propietarios de las viviendas, por no constituir aquellos espacios elementos comunes de las mismas, en el sentido expresado en la legislación de propiedad horizontal.

Íntimamente ligada a la cuestión de su titularidad y ampliamente afectado por lo hasta aquí expuesto, se encontraba el problema de la naturaleza de los elementos y espacios que nos ocupaban y de su calificación urbanística.

En este sentido, procedía reiterar dos ideas que ya habían sido expresadas.

La primera de ellas se encontraba relacionada con el hecho de que los elementos citados habían sido proyectados y ejecutados como viales, espacios libres de uso público, redes del servicio y obras de urbanización del conjunto urbano integrado por los edificios de viviendas de protección oficial de promoción pública que formaban parte del grupo de viviendas en cuestión. Asimismo, tales espacios habían sido cedidos y aceptados por la Consejería de Fomento y por el Ayuntamiento de Segovia, respectivamente, con aquel concepto de vías públicas, servicios urbanos y espacios libres públicos. En ningún caso, se hacía referencia a tales espacios como elementos comunes de las viviendas integrantes de una urbanización de iniciativa privada.

La segunda idea expresada era la relativa a la configuración como espacios libres privados de tales elementos por un Plan Especial. En este sentido, cabía señalar que, si bien la jurisprudencia ha reconocido la potestad de los planes urbanísticos de alterar la calificación jurídica de los bienes, con independencia del régimen de propiedad subyacente (entre otras, SSTS de 156 de febrero de 1999), no se podía afirmar que un Plan Especial pudiera configurar una urbanización de iniciativa privada allí donde antes existían unos elementos de urbanización, en principio, de uso común general.

Con carácter general, las obras de urbanización cuyo resultado son infraestructuras de uso público, tales como las obras para la construcción de aceras, calzadas, parques o jardines, se incorporan al dominio público. En relación con las obras de urbanización en cuestión, las mismas habían sido proyectadas, ejecutadas, cedidas por la Consejería de Fomento, y aceptadas por el Ayuntamiento, como afectas al uso público, no conociendo esta Procuraduría con base en qué argumentos se consideraba por el Ayuntamiento que los elementos y espacios en cuestión sólo podían tener un uso privativo de los propietarios de las viviendas.

En cualquier caso, el propio informe municipal proporcionado a esta Procuraduría ponía de manifiesto que tales espacios no se encontraban cerrados para uso privativo de los propietarios de las viviendas.

En este sentido, nada parecía impedir que los viales y espacios precitados pudieran ser definidos en el planeamiento como vías públicas, espacios libres públicos y zonas verdes y ser incorporados, por tanto, al demanio público.

A la vista de lo anterior, procedía identificar las medidas que debían ser adoptadas en orden a regularizar la situación que había dado lugar a la queja.

En primer lugar, considerando la titularidad de los elementos y espacios en cuestión y el hecho de que, en ningún caso, constituirían elementos comunes de las viviendas de protección pública integrantes del grupo de viviendas, no se estimaba conveniente que se procediera a la

revisión de oficio del acta de aceptación de cesión gratuita de los viales, zonas verdes y urbanización del grupo de viviendas en cuestión.

Al contrario, estimaba esta Procuraduría que se debía proceder a reiterar dicha aceptación, esta vez por el órgano competente en la actualidad (el Alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21.1 p) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según su última redacción, dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, siempre que el valor de los bienes y derechos adquiridos no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni los tres millones de euros), y previa tramitación del expediente al que se refiere el art. 12 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Asimismo, considerando que no se podía, de un lado, afirmar el uso privativo de los espacios aceptados ni, de otro, descartar su uso público, procedía calificar éstos, a través de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, en aquella fecha en marcha, como espacios libres de uso público, adaptando así su calificación urbanística a la realidad, que no era otra que la titularidad municipal de tales espacios y su uso común general. En el propio informe municipal se había puesto de manifiesto que tal posibilidad podía ser objeto de estudio.

En fin, cabía concluir que el Ayuntamiento de Segovia debía asumir la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización en

cuestión, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 208.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, sin perjuicio de la posible suscripción de un convenio urbanístico con los propietarios de las viviendas, con aquella finalidad, al amparo de lo establecido en el art. 208.3 de la norma citada.

En virtud de la fundamentación expuesta, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Segovia en los siguientes términos:

“Primero.- Proceder, por el órgano competente y previa tramitación del expediente al que se refiere el art. 12 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, a la aceptación de la cesión gratuita de los viales, zonas verdes y urbanización del grupo de 79 viviendas de la localidad de Segovia.

Segundo.- Calificar urbanísticamente tales elementos, a través de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Segovia, como espacios libres de uso público.

Tercero.- Asumir la conservación y mantenimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 208.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, de los citados espacios, sin perjuicio de la posible suscripción de un convenio urbanístico con los propietarios de las viviendas con aquella finalidad, al amparo de lo establecido en el art. 208.3 de la norma citada”.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la contestación a la resolución formulada al Ayuntamiento de Segovia, pese a haber sido requerida la misma en dos ocasiones.

También en el expediente **Q/416/03**, su autor planteaba la presunta ausencia de unas obras de urbanización correspondientes a unas viviendas promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la localidad de Toro, provincia de Zamora, que habían sido entregadas, en un primer momento, en el mes de mayo de 2001.

Sin embargo, en este caso, tras obtener la información solicitada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Toro en relación con la cuestión planteada, no se estimó acreditada la existencia de una actuación irregular por parte de alguno de los organismos implicados, lo cual, tras ser comunicado al autor de la queja, conjuntamente con la fundamentación de la postura adoptada, motivó el archivo del expediente.

3.1.4. Infracciones y sanciones

Esta Procuraduría del Común muestra especial interés en velar por la adopción, por parte de las administraciones públicas competentes, de las medidas necesarias para garantizar que los propietarios de las viviendas de protección pública cumplan las obligaciones que, como a tales, les impone el ordenamiento jurídico. Dos de las obligaciones más relevantes en este sentido, y también las más incumplidas, son el destino de la vivienda a

domicilio habitual y permanente de su titular y el sometimiento de su transmisión a los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, entre ellos la observancia de un precio máximo determinado.

En este sentido, en el año 2004 se ha formulado una resolución a la Administración autonómica en el marco de una actuación de oficio específicamente dirigida a verificar el volumen y eficacia de la actuación administrativa en orden a ejercer su potestad sancionadora en este ámbito (**OF/23/04**). Una referencia más amplia al contenido de la resolución formulada podrá encontrarse en la parte de este informe dedicada a las intervenciones de oficio de esta Institución.

En relación con las actuaciones desarrolladas a instancia de los ciudadanos, en el informe correspondiente al pasado año se hizo referencia a una resolución formulada a la Consejería de Fomento, relativa a la iniciación de un procedimiento sancionador por la presunta falta de destino de una vivienda de protección pública, sita en la ciudad de Ávila, a domicilio habitual y permanente de su propietario (expediente **Q/562/03**).

Pues bien, en el año 2004, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta Procuraduría la aceptación de la resolución indicada.

Sin embargo, con posterioridad el autor de la queja se volvió a dirigir nuevamente a esta Procuraduría, señalando que no había tenido aún conocimiento alguno acerca de las actuaciones que la Consejería de Fomento hubiera llevado a cabo en relación con la cuestión denunciada en la queja.

Esto motivó la apertura de un nuevo expediente (**Q/1635/04**), en el cual esta Institución se dirigió nuevamente en solicitud de información acerca de las actuaciones emprendidas por la Administración autonómica tras la aceptación de la resolución formulada. Esta información en la fecha de cierre de la elaboración del presente informe aún no había sido recibida.

Por su parte, en el expediente **Q/1391/04** se hacía alusión a un destino presuntamente irregular de dos viviendas de protección pública de la provincia de Zamora.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

Este centro directivo puso de manifiesto que, en relación con una de las viviendas y una vez comprobado el fallecimiento de su titular, se estaba tramitando un expediente de subrogación a favor del único heredero de aquéllos que cumplía con los requisitos para poder ser adjudicatario de una vivienda de protección pública.

Por su parte, en relación con la segunda de las viviendas, una vez conocido el posible destino irregular de la misma, se había procedido a instar a su titular la ejecución de las medidas oportunas para que se cumpliera el contrato de compraventa suscrito en su día.

Considerado que se estaban adoptando las medidas oportunas para garantizar el destino adecuado de las viviendas de protección pública en

cuestión, se procedió al archivo de la queja, comunicando a su autor la información que había sido obtenida.

Otro tipo de infracción administrativa, que debe ser prevenida y reprimida por la Administración autonómica en materia de viviendas de protección pública, es la ejecución de obras en las mismas sin la previa autorización administrativa.

En relación con esta infracción, se planteó el expediente **Q/1248/03**.

El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con la decisión adoptada por el Servicio Territorial de Fomento de Palencia, mediante la cual se había procedido al archivo de una denuncia presentada en materia de viviendas de protección oficial.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica.

De la información obtenida se desprendía que en el exterior de algunas de las viviendas en cuestión se había procedido a la ejecución de tejadillos sin la obtención previa de la preceptiva autorización administrativa.

A la vista de lo anterior, se procedió a la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El art. 153 B) 12 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, tipifica como infracción administrativa grave “la ejecución de obras sin la previa autorización, de cualquier construcción no prevista en el proyecto, en terrazas u otros elementos comunes del inmueble, una vez obtenida la calificación definitiva”.

A la vista del precepto indicado, era evidente que la comisión de la citada infracción concurre aun cuando las obras ejecutadas hayan sido debidamente autorizadas por el resto de propietarios en la forma prevista en la legislación de propiedad horizontal o al amparo de otras licencias administrativas que sean exigibles por la normativa aplicable.

Asimismo, cabía señalar que en el supuesto de que tales obras den lugar a un incumplimiento de lo dispuesto en las ordenanzas técnicas y normas constructivas aplicables a las viviendas de protección pública, la infracción tendría carácter muy grave (art. 153 C) 4).

Pues bien, considerando lo hasta aquí expuesto, resultaba evidente que la ejecución de los tejadillos denunciada implicaba una obra que afectaba a elementos comunes de las viviendas protegidas en cuestión, para la cual no se había solicitado la correspondiente autorización del Servicio Territorial de Fomento de Palencia y, en consecuencia, constituía, en principio, una infracción administrativa grave en materia de viviendas protegidas que, como tal, debía ser sancionada por el órgano competente en la materia.

En virtud de los argumentos expuestos, se procedió a dirigir a la Consejería de Fomento una resolución en los siguientes términos:

“... adoptar las actuaciones necesarias para iniciar los correspondientes procedimientos sancionadores por la presunta ejecución de obras consistentes en la colocación de tejadillos en el exterior de las viviendas localizadas en el piso tercero de las precitadas viviendas...”

La resolución señalada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento, centro directivo que puso de manifiesto que se habían llevado a cabo las actuaciones necesarias para incoar los correspondientes expedientes sancionadores por la presunta ejecución de las obras que habían dado lugar a la queja.

3.2. Ayudas y subvenciones

La aplicación de los planes de vivienda estatal y autonómico genera la convocatoria y concesión de diversos tipos de subvenciones y ayudas económicas a las que pueden acceder los ciudadanos con la finalidad de obtener financiación para sus inversiones en materia de vivienda.

Pues bien, en el marco de los procedimientos de concesión de tales ayudas se han planteado diversos conflictos que los ciudadanos han hecho llegar este año a esta Procuraduría. En concreto, tales conflictos se han dado en relación con tres tipos de subvenciones: ayudas complementarias a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda; ayudas

económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas; y, en fin, ayudas dirigidas a financiar la rehabilitación de viviendas.

3.2.1. Ayudas a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda

La denegación de las ayudas económicas dirigidas a facilitar la compra de vivienda a grupos sociales singulares, ha dado lugar a diversos pronunciamientos de esta Procuraduría en el año 2004, a instancia de los ciudadanos.

Así, en el expediente **Q/1963/03**, su autor mostraba su disconformidad con la denegación de ayuda económica, para la adquisición de vivienda presentada por aquél al amparo de la Orden de la Consejería de Fomento de 5 de abril de 2002.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica.

De la información proporcionada por la Consejería de Fomento se desprendía que los solicitantes de la ayuda en cuestión habían sido tenidos por desistidos en su petición, aun cuando obraba en poder de aquel centro directivo la documentación requerida a los anteriores, cuando había sido adoptada aquella decisión.

En concreto, se puso de manifiesto que la citada documentación había tenido entrada 19 días después del último día de exposición del anuncio correspondiente al requerimiento en cuestión y que la Administración autonómica contaba con toda la documentación necesaria para resolver sobre el fondo de lo solicitado por el autor de la queja en la fecha en la cual se había resuelto parcialmente la convocatoria de ayudas correspondientes.

A la vista de lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Administración afectada, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La decisión administrativa que había motivado la queja tenía su fundamento inicial en la obligación que, con carácter general, el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece para la Administración que instruye un procedimiento de dar la oportunidad al particular de subsanar los defectos en los que haya podido incurrir al formular su solicitud.

Dicha obligación genérica se concretaba, para el procedimiento que nos ocupaba en la previsión contemplada en la Base sexta 6 de la Orden de 5 de abril de 2002, ya citada.

El art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que la obligación administrativa indicada se debe traducir en la formulación de un requerimiento al particular para que éste subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, concediéndole un plazo de 10 días para que realice lo requerido y advirtiéndole que, en caso de desatención del

requerimiento, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que debe ser dictada en los términos del art. 42 de la misma Ley.

Se ha señalado por la doctrina que, aunque el precepto comentado utilice el término “*desistido*”, en realidad debe entenderse que el artículo en cuestión contempla un supuesto especial de perención para el caso de que no sea atendido por el ciudadano el requerimiento administrativo. En cualquier caso, no bastará con el requerimiento al particular y con la inactividad de éste más allá del plazo de diez días previsto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que se entienda terminado el procedimiento, sino que será preciso declarar expresamente la caducidad o perención de éste y su comunicación al interesado.

En otras palabras, el archivo de las actuaciones o, lo que es lo mismo, la caducidad del procedimiento, no se produce de forma automática, sino que es necesario que un acto lo declare, de manera que si, antes de que se produzca esa declaración, tiene lugar la subsanación o la aportación de documentos por el ciudadano, no es posible ya declarar la caducidad, sino que es preciso resolver sobre el fondo del asunto planteado. Así se señala expresamente en la STS de 16 de marzo de 1988, que, aunque es anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, resulta igualmente aplicable a lo previsto en el art. 71 de esta última Ley.

En consecuencia, el principio antiformalista que preside todo procedimiento administrativo y la exigencia de resolver expresamente todos los procedimientos, aun cuando sea declarando la caducidad de los

mismos, impide que, una vez que haya sido entregada la documentación solicitada o subsanado el defecto detectado, sea posible archivar la solicitud amparándose para ello en la superación del plazo concedido para atender el requerimiento de la Administración. Ese archivo sólo podrá tener lugar si en el momento de acordarlo el interesado no hubiera realizado lo requerido por la Administración.

Poniendo en relación lo expuesto con el supuesto que había sido planteado en la queja, cabía señalar que, la Orden de 22 de julio de 2003 mediante la cual se había tenido por desistido en su solicitud de ayuda económica para la adquisición de una vivienda al autor de la queja, debía considerarse irregular, en la medida en que en aquella fecha la Administración autonómica disponía de toda la documentación exigida por la Orden de convocatoria de las ayudas para decidir sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos establecidos para poder acceder a las mismas.

Sin perjuicio de lo anterior, llamaba la atención de esta Procuraduría, el contraste entre la rigurosidad con la que la Administración autonómica computaba los plazos concedidos a los ciudadanos para realizar sus actos (la documentación se entregó 19 días después del último día de publicación del anuncio del requerimiento para subsanación de defectos en cuestión), y la tolerancia con la que contemplaba los términos temporales para realizar sus propios actos (la Orden de resolución de la solicitud que había dado lugar a la queja se notificó al interesado más de dieciocho

meses después de la publicación en el *BOCYL* de la Orden de convocatoria, siendo el plazo máximo establecido para resolver el procedimiento de 8 meses desde la publicación citada).

En cualquier caso, en el supuesto planteado en la queja los solicitantes de la ayuda tenían derecho a que su solicitud fuera estudiada a la vista del contenido material de la Orden de convocatoria de aquella y la Administración tenía la obligación material de determinar si procedía o no el reconocimiento de la ayuda, considerando los datos materiales proporcionados en la solicitud presentada en su día.

En virtud de lo expuesto, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- Revocar la Orden de 22 de julio de 2003, de la Consejería de Fomento, en lo relativo al desistimiento del autor de la queja en su solicitud de ayuda para la adquisición de una vivienda, formulada al amparo de la Orden de 5 de abril de 2002.

Segundo.- Verificar el cumplimiento por la solicitud citada de los requisitos establecidos en la Orden de convocatoria de las ayudas, procediendo al reconocimiento y abono de la ayuda económica solicitada, o, en su caso, a su denegación expresa con indicación de los motivos de la decisión y con la apertura de un nuevo plazo para la presentación de recursos”.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la contestación a la resolución, pese a haber sido requerida la misma.

Distinta fue la postura adoptada por esta Institución en los expedientes **Q/1577/03**, **Q/2055/03**, **Q/2210/03** y **Q/2328/03**, también relativos a la denegación de ayudas a la adquisición de vivienda.

Admitidos a trámite todos ellos, esta Procuraduría se dirigió a la Administración autonómica en solicitud de la información relativa a la cuestión planteada en cada uno de ellos. Estudiada la información proporcionada se llegó a la conclusión de que la denegación de la ayuda que había motivado la presentación de cada una de las quejas se ajustaba a lo previsto en el ordenamiento jurídico, lo cual fue puesto de manifiesto a sus autores con expresión de la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta Institución.

3.2.2. Ayudas a alquileres

Es una constante destacar en los informes de esta Institución el número de ocasiones en las cuales esta Procuraduría debe pronunciarse, a instancia de los ciudadanos, en relación con las ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas.

En este sentido, han sido siete las decisiones adoptadas en el año 2004 por esta Procuraduría en relación con este tipo concreto de ayudas.

En cinco ocasiones (**Q/1046/03**, **Q/1347/03**, **Q/1564/03**, **Q/2212/03** y **Q/2294/03**), una vez admitidas las quejas a trámite y solicitada la información oportuna a la Administración autonómica, se llegó a la conclusión de que la decisión administrativa que había motivado su presentación era ajustada al ordenamiento jurídico. Esta circunstancia fue debidamente comunicada al ciudadano, conjuntamente con la fundamentación de la decisión adoptada en cada caso.

Por el contrario, en el expediente **Q/1564/03**, sí se consideró irregular la denegación de la ayuda que había motivado su presentación.

En la citada queja, su autor manifestaba su disconformidad con la denegación de la ayuda económica destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Este centro directivo puso de manifiesto que la solicitud presentada por el interesado había sido desestimada porque los recibos presentados no reunían los requisitos exigidos por la Orden de convocatoria de 5 de abril de 2002. En concreto, se observaba que en dichos recibos se hacía referencia a que la vivienda arrendada estaba situada en una calle determinada, cuando en el contrato de arrendamiento constaba una dirección distinta.

Continuaba señalando la Administración que, en la fase de instrucción del recurso de reposición, que había sido interpuestos, se había solicitado al recurrente aclaración sobre dichos extremos, con el fin de comprobar si se trataba de la misma vivienda. Dentro del plazo concedido por la Administración, el interesado había presentado un certificado expedido por el Ayuntamiento de Burgos, en el que se hacía constar que el edificio señalado en los recibos era el mismo que el identificado en el contrato de alquiler.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Es una doctrina consolidada por la Jurisprudencia del TS que el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez reguladas por la correspondiente norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto que escapa del puro voluntarismo de la Administración (entre otras, SSTS de 3 de marzo de 1993, de 12 de enero de 1998 y de 5 de octubre del mismo año). Resultaba, por tanto, necesario analizar si el requisito cuya inobservancia había determinado la denegación de la subvención había sido efectivamente incumplido por el solicitante.

Este requisito, aun cuando la Orden denegatoria de la ayuda hiciera referencia a los recibos de alquiler aportados, en realidad era la ausencia de destino de la vivienda arrendada a domicilio habitual y permanente de la

unidad familiar, por cuanto no coincidía la vivienda que constaba en el contrato de arrendamiento aportado y la indicada en los recibos entregados por el solicitante. El requisito indicado se encontraba previsto en la Base segunda, letra e), de la Orden de 5 de abril de 2002, por la que se regularon ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002.

Sin embargo, del propio informe proporcionado por la Administración autonómica se desprendía que, a través de un certificado expedido por el Ayuntamiento de Burgos y que había sido entregado a los servicios de la Consejería de Fomento por el solicitante de la ayuda, se había acreditado que las direcciones que figuraban en el contrato de arrendamiento y en los recibos de alquiler correspondían a la misma vivienda. Por tanto, no cabía hablar de incumplimiento del requisito antes citado.

En consecuencia, si eran cumplidos por el solicitante de la ayuda económica destinada a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002 el resto de los requisitos exigidos en la Orden de 5 de abril de 2002, se debía estimar el recurso de reposición interpuesto por el antes citado frente a la Orden de 26 de diciembre de 2002 y proceder al reconocimiento de la ayuda solicitada.

Considerando lo expuesto, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Estimar el recurso de reposición interpuesto por el autor de la queja frente a la Orden de 26 de diciembre de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se había procedido a denegar la solicitud de ayuda presentada por el antes citado al amparo de lo dispuesto en la Orden de 5 de abril de 2002, por la que se regularon las ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002, y proceder al reconocimiento de la ayuda, si se cumplieran por el antes citado el resto de los requisitos contemplados en la última de las órdenes citadas”.

La resolución indicada fue aceptada íntegramente por la Administración autonómica.

Por último, en el expediente **Q/323/04**, se puso de manifiesto una problemática que, si bien se planteaba en relación con las ayudas económicas destinadas a subvencionar el alquiler de viviendas, lo cierto es que es común al conjunto de ayudas económicas existentes en materia de vivienda. Esta problemática, de la que ya ha tenido ocasión de ocuparse esta Procuraduría en años pasados, no es otra que la relacionada con el retraso temporal en el abono efectivo de las ayudas, una vez que las mismas son concedidas.

En concreto, en el expediente citado el motivo de la queja era una presunta ausencia de abono de la ayuda económica dirigida a subvencionar

alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002, previamente reconocida al autor de la queja.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica.

De la información proporcionada por la Administración se desprendía que el motivo principal de queja (la ausencia de abono de la ayuda económica reconocida) se había solucionado, al haberse procedido en aquel momento al abono de la ayuda en cuestión.

Ahora bien, también se podía concluir, a la vista del mismo informe, un retraso amplio y evidente en el abono de la cantidad económica al cual se había obligado la Administración autonómica, y por la ausencia de reclamación por escrito del beneficiario de la misma de los intereses de demora correspondientes, una inexigibilidad de los mismos.

Como ya se ha señalado con anterioridad, esta Procuraduría ya se había ocupado de la problemática general del retraso en el efectivo abono de las ayudas económicas ya concedidas en materia de vivienda en dos expedientes de queja presentados en el año 2000 (**Q/2120/00** y **Q/2303/00**). Ambas habían dado lugar a la formulación de sendas resoluciones a la Consejería de Fomento, de las cuales se hizo amplia referencia en el informe correspondiente al año 2002.

Por ello, nos remitimos aquí a la fundamentación jurídica que se expuso en aquel informe, con base en la cual se procedió a formular también en el año 2004 una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Incluir en las resoluciones administrativas a través de las cuales se reconozca definitivamente una ayuda económica en forma de subvención en materia de vivienda, la mención del derecho que asiste al particular beneficiario de la misma de, en los términos previstos en el art. 45 del RDLeg 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y en el art. 53 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, reclamar por escrito la deuda a los efectos de que se generen los correspondientes intereses de demora a cargo de la Administración, los cuales retrotraerán sus efectos al instante en el que se produjo el incumplimiento”.

Al igual que había ocurrido en el año 2002, la Consejería de Fomento puso de manifiesto a esta Procuraduría, como contestación a la resolución indicada, que considerando que la previsión, cuya inclusión se recomendaba en las resoluciones de concesión de ayudas en materia de vivienda, no constituye un contenido necesario de la notificación de las mismas de conformidad con lo dispuesto en el art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no estimaba oportuno aceptar la resolución formulada.

En definitiva, no queda sino lamentar aquí el hecho de que la Administración autonómica, además de no adoptar las medidas oportunas para agilizar el abono de las ayudas económicas concedidas en materia de vivienda, persista en su voluntad negativa a proporcionar a los beneficiarios de las mismas mayor información acerca de la forma en la que pueden exigir la debida reparación económica del retraso en el pago sufrido.

3.2.3. Ayudas para la rehabilitación de viviendas

Los retrasos temporales en la tramitación y resolución de los expedientes administrativos a los que dan lugar las solicitudes de ayudas económicas en materia de vivienda, también afectan a las solicitudes de ayudas para la rehabilitación de viviendas o de edificios, formuladas al amparo del Plan Estatal de Vivienda.

Así se manifestó en el expediente **Q/199/03**, en el que se hacía referencia a una solicitud de financiación cualificada dirigida a la Consejería de Fomento para la rehabilitación de un edificio, cuyo reconocimiento provisional había sido acordado por el Servicio Territorial de Fomento de Burgos en el año 2001.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de la información correspondiente a la cuestión planteada a la Consejería de Fomento, centro directivo que procedió a informar de que el abono de la ayuda económica que había sido reconocida provisionalmente se

encontraba pendiente de la calificación definitiva de la actuación para la cual se había solicitado aquélla.

A la vista de la información proporcionada, esta Institución volvió a dirigirse nuevamente en solicitud de información a la Consejería citada, quien informó de que el expediente se encontraba en fase de otorgamiento de calificación definitiva y pago de las subvenciones correspondientes.

La investigación llevada a cabo revelaba que la tramitación del expediente administrativo al que había dado lugar la solicitud de ayuda económica indicada, no había sido todo lo rápida que hubiera sido deseable. Sin perjuicio de los posibles retrasos temporales en los que hubiera incurrido la Administración en la tramitación del expediente en cuestión debido a la ausencia de actuaciones por parte de los solicitantes, lo cierto era que también la Consejería de Fomento había incurrido en demoras temporales excesivas en el momento de realizar las actuaciones de requerimiento de documentación o de inspección que habían sido necesarias.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento, atendiendo a la información obtenida y a la siguiente argumentación jurídica.

En el ámbito material que nos ocupaba, la calificación definitiva es el acto administrativo que tiene por objeto la comprobación por la Administración autonómica de la efectiva realización de la actuación

protegible de conformidad con lo proyectado y con respeto a lo dispuesto en la normativa vigente.

Calificada definitivamente la actuación y reconocida la ayuda, la obligación de la Administración de materializar la atribución patrimonial a la que se comprometió en el acto de reconocimiento inicial de la subvención se hace exigible y procede el pago de la misma. Así se desprende de lo dispuesto en el art. 16 de la Orden de 30 de abril de 1997, de la Consejería de Fomento.

En cualquier caso, esta Procuraduría, debido al tiempo transcurrido en la tramitación del expediente en cuestión, debía instar a la Consejería de Fomento a que, en aquel supuesto en el que hubiera sido presentada toda la documentación requerida y si se cumplieran los requisitos materiales para ello, se procediera a la calificación definitiva de la actuación de rehabilitación en cuestión y al abono de las ayudas económicas que correspondieran.

En virtud de lo expuesto, se dirigió resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En el plazo de tiempo más breve posible, adoptar las medidas oportunas para que, en el supuesto de que se cumplan todos los requisitos para ello, se proceda a resolver el expediente en cuestión, procediendo a la calificación definitiva de la actuación de rehabilitación para la cual se solicitó la ayuda y al abono de las cantidades económicas que correspondan”.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe aún no había sido recibida la contestación a la resolución formulada, pese a haber sido requerida la misma.

4. TRANSPORTES

La Comunidad Autónoma de Castilla y León se configura como un espacio geográfico especialmente complicado para dotar a todos los ciudadanos que residen en su territorio de unas infraestructuras de transporte público satisfactorias para todas sus zonas. La existencia de un amplio número de núcleos rurales en esta Región, hace que el objetivo de lograr una implantación y frecuencia suficiente de los servicios de transporte público de viajeros por carretera que satisfaga todas las necesidades de los ciudadanos exija un elevado volumen de recursos.

Un intento de lograr el objetivo citado lo constituyen las ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público permanente regular de viajeros por carretera de carácter rural, que son convocadas por la Consejería de Fomento.

A la misma finalidad, se dirige un programa de transporte rural que se ha puesto en marcha, inicialmente, en la provincia de León, vinculado a la demanda singular de transporte público de los habitantes del medio rural.

Además del transporte por carretera de viajeros, también el transporte por ferrocarril, en pleno proceso de cambio de su régimen

jurídico de prestación, influye en la satisfacción de la demanda de transporte de los ciudadanos de Castilla y León.

En relación con la intervención de esta Procuraduría en esta materia, cabe señalar que la prestación de los servicios de transporte público en Castilla y León ha dado lugar a la presentación de 18 quejas en el año 2004, tres menos que en 2003.

4.1. Transporte por carretera

4.1.1. Transporte público interurbano de viajeros

En este sector, dos han sido las cuestiones controvertidas sobre las cuales se ha tenido que pronunciar esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos, en el año 2004: 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, y eficacia en el ejercicio de las competencias sancionadoras de las que la Administración autonómica dispone en este ámbito material.

Así, en primer lugar, en los expedientes **Q/296/04** y **Q/1103/04**, sus autores ponían de manifiesto su disconformidad con los horarios y frecuencia del servicio de transporte público de viajeros que unía sus localidades de residencia, en ambos casos de la provincia de León, con otras localidades a las que precisaban desplazarse frecuentemente.

En los dos expedientes, una vez admitidos a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica, competente en materia de transportes, y a los ayuntamientos afectados.

En ambos casos también, una vez recibida y analizada la información obtenida, considerando el número de habitantes de las localidades afectadas y el número de expediciones diarias realizadas por el servicio público de transporte por carretera en cuestión, no se podía afirmar que la situación fuera irregular o que demandara un cambio inminente.

Es evidente que incrementar las posibilidades de desplazamiento de los vecinos de pequeñas localidades a otras más grandes y dotadas de mayores servicios es un objetivo deseable. Sin embargo, en una Comunidad Autónoma como Castilla y León, caracterizada por una gran diseminación de la población en pequeños núcleos, no siempre es posible atender las demandas de los ciudadanos, máxime cuando el equilibrio económico de las concesiones de transporte es un principio que debe ser respetado.

En cualquier caso, se procedió a comunicar a los autores de las quejas el contenido de la información proporcionada por las administraciones públicas implicadas y la fundamentación de la postura adoptada por esta Institución.

Todavía en relación con esta primera cuestión, cabe hacer referencia a la aceptación de la resolución formulada al Ayuntamiento de

Cuéllar con ocasión de la tramitación del expediente (**Q/2244/03**), en el cual se planteaba la inexistencia de un autobús o microbús para realizar el transporte de personas mayores de la zona de Cuéllar, provincia de Segovia.

En aquella resolución, como se puede ver con más extensión en el informe correspondiente al año 2003, se había instado al Ayuntamiento citado a analizar las posibles modificaciones de los títulos concesionales de servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros existentes en la zona que pudieran cumplir la finalidad de atender las demandas de los ciudadanos de ese Municipio en relación con el transporte público de viajeros, así como, en su caso, a solicitar a la Administración autonómica la adopción de las precitadas modificaciones, considerando debidamente la posible subvención pública de las ampliaciones de los servicios existentes.

La segunda de las cuestiones planteada con más frecuencia por los ciudadanos en el año 2004 en relación con el transporte interurbano de viajeros es la relativa a la eficacia de la Administración autonómica al sancionar los incumplimientos en las condiciones de prestación del servicio que deben ser observadas.

En este sentido, en el expediente **Q/06-1378/03**, se planteaba la presunta existencia de irregularidades en la prestación del servicio regular permanente de transporte de viajeros por carretera entre dos localidades de la provincia de Zamora.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

Este centro directivo puso en conocimiento de esta Institución que, en efecto, la prestataria del servicio público de transporte de viajeros en cuestión venía cometiendo incumplimientos de las condiciones esenciales de la concesión correspondiente, y que tales incumplimientos habían dado lugar a la incoación de diversos expedientes sancionadores de cuya causa y estado de tramitación también se informó a esta Procuraduría.

Ahora bien, siendo persistentes los incumplimientos citados, lo cierto era que en la fecha de remisión del informe solicitado por esta Institución, la empresa infractora aún no se había visto obligada al abono de ningún tipo de sanción pecuniaria, como consecuencia de la necesidad de que las sanciones administrativas se contengan en resoluciones que pongan fin a la vía administrativa para que puedan ser ejecutivas.

Lo anterior condujo a esta Procuraduría a instar a la Consejería de Fomento la adopción de actuaciones dirigidas a dotar de mayor contundencia las medidas sancionadoras que hasta la fecha habían sido adoptadas por aquélla, con la finalidad de lograr quebrar la voluntad infractora de la empresa concesionaria del servicio.

La primera de todas ellas no era otra que la agilización de la resolución de los procedimientos sancionadores que ya habían sido iniciados.

Asimismo, cabía poner de manifiesto la necesidad de continuar con la labor inspectora llevada a cabo hasta la fecha y, en el caso de persistir los incumplimientos que habían dado lugar a la queja, la de proceder a la incoación de nuevos procedimientos sancionadores. En estos nuevos procedimientos el régimen sancionador aplicable sería el previsto en el Título V de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, redactado por el artículo segundo de la Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre Mejora de las Condiciones de Competencia y Seguridad en el Mercado de Transporte por Carretera.

En concreto, de conformidad con lo previsto en el nuevo art. 140 15.2, la realización de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general cuando se dé un incumplimiento de las expediciones y de los tráficos establecidas en el título concesional, constituye una infracción administrativa muy grave, sancionada con multa de 3.301 a 4.600 euros (art. 143.1 h)). Esta sanción pecuniaria podrá ser de 4.601 a 6.000 euros cuando la empresa responsable de la infracción haya sido sancionada en los 12 meses anteriores, mediante resolución que ponga fin a la vía administrativa, por la comisión de otra infracción muy grave.

Por último, también para el supuesto de que la empresa persistiera en la inobservancia de las condiciones previstas en el título concesional, el art. 143.4 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres prevé que, en el caso de incumplimiento reiterado, entre otras circunstancias, de los tráficos y las expediciones establecidas para el servicio de que se trate de

transporte público regular de viajeros por carretera de uso general, independientemente de las sanciones pecuniarias que correspondan, se puede acordar la caducidad de la concesión con pérdida de la fianza y sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan.

A estos efectos, el precepto citado considera que existe incumplimiento reiterado cuando la correspondiente empresa haya sido sancionada, mediante resoluciones que pongan fin a la vía administrativa, por la comisión en un período de un año, de tres o más infracciones de carácter muy grave por vulneración, entre otras circunstancias, de las expediciones establecidas.

En el supuesto que había dado lugar a la queja, al tratarse de un servicio de transporte interautonómico, el expediente sancionador en el que, en su caso, se propusiera la incoación del expediente de caducidad de la concesión, una vez instruido, debía ser remitido al Ministerio de Fomento, por tener éste la competencia para acordar aquella medida.

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

“Con la finalidad de restablecer las expediciones existentes integrantes del servicio público regular permanente de transporte de viajeros de uso general por carretera León-Zaragoza por Valladolid, con hijuelas (VAC-145), adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Agilizar la resolución de los procedimientos sancionadores ya iniciados en relación con el citado servicio por la supresión de las expediciones citadas.

Segundo.- Continuar con la labor inspectora llevada a cabo en relación con el servicio de transporte identificado y, en el caso de persistir los incumplimientos de las condiciones esenciales de la concesión, incoar nuevos procedimientos sancionadores por la comisión de la infracción muy grave tipificada en el art. 140.15.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, redactado por el artículo segundo de la Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre Mejora de las Condiciones de Competencia y Seguridad en el Mercado de Transporte por Carretera.

Tercero.- En el supuesto de incumplimiento reiterado de las expediciones del servicio de transporte público regular de viajeros por carretera en cuestión, en el sentido previsto en el art. 143.4 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, proponer al Ministerio de Fomento, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, la incoación de expediente de caducidad de la concesión con pérdida de la fianza y sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan”.

La resolución formulada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, dio lugar al archivo de esta última.

Por el contrario, en el expediente **Q/1622/03**, donde se planteaba una presunta ausencia de resolución de expedientes sancionadores en materia de transportes en el Servicio Territorial de Fomento de Ávila, obtenida la información oportuna al respecto, se pudo comprobar que no existía, con carácter general, en la tramitación de aquellos expedientes una irregularidad que mereciera una decisión supervisora de esta Institución.

Así, de la información recabada se desprendía que, aun cuando hubieran concurrido deficiencias en la tramitación y resolución de expedientes sancionadores por infracciones a la normativa reguladora de los transportes terrestres en la provincia de Ávila por la existencia de vacantes de personal, tales deficiencias parecían haber sido subsanadas.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, conjuntamente con la argumentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió al archivo de aquélla.

4.1.2. Transporte público urbano de viajeros

En el año 2004, esta Procuraduría ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre una cuestión relacionada con el transporte urbano de viajeros que, sin duda, continuará suscitando conflictos en los próximos años. Esta problemática no es otra que la relacionada con las necesidades de transporte de los residentes en las localidades integrantes del alfoz de las capitales de provincia y con los mecanismos que pueden aplicarse para procurar satisfacer las mismas.

Esta cuestión se planteó en relación con los núcleos de población limítrofes a la localidad de Valladolid en el expediente **Q/247/03**.

Inicialmente, el motivo de la queja era la disconformidad de su autor con las condiciones de prestación del servicio público regular permanente de transporte por carretera de viajeros que une las localidades de Laguna de Duero y Valladolid. Sin embargo, la problemática singular que había dado lugar a la queja, se enmarcaba en otra más genérica, que era la de la necesaria coordinación entre transporte urbano e interurbano en la aglomeración urbana formada por la localidad de Valladolid y otras limítrofes, como Laguna de Duero, que están experimentando un importante incremento de su población.

Admitida la queja, esta Institución se dirigió en solicitud de información a la Administración autonómica y a los Ayuntamientos de Valladolid y Laguna de Duero.

De la información recabada de los organismos citados se podían desprender los siguientes datos de interés para la posible solución de la cuestión planteada en la queja.

La Administración autonómica puso de manifiesto a esta Procuraduría que la Consejería de Fomento había realizado un análisis de alguna de las principales aglomeraciones urbanas de Castilla y León, (León, Salamanca, Valladolid), habiendo concluido que la medida de coordinación más adecuada era la formulación de planes coordinados de

explotación al amparo de lo dispuesto en la Ley 15/2002 de 28 de noviembre, del Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León.

Continuaba señalando la Administración autonómica en su informe que, por lo que se refería a Valladolid y su área periurbana, había habido determinados municipios (Simancas, Zaratán, Arroyo de la Encomienda, Geria, Cigüeñuela) que habían manifestado a la Consejería de Fomento su interés en que se procediera a desarrollar el art. 21 de la referida Ley 15/2002, solicitando su apoyo e impulso para la elaboración de un Plan Coordinado de Explotación de ámbito supramunicipal, que sirviera para garantizar las necesidades de movilidad de sus ciudadanos, armonizando y optimizando el actual sistema de transporte de que disponen.

Por ello, la Dirección General de Transportes de la Consejería de Fomento había mantenido diversas reuniones con las referidas entidades locales con la finalidad de poner en su conocimiento el procedimiento a seguir, habiéndoles manifestado que el Plan Coordinado de Explotación de ámbito supramunicipal era el instrumento adecuado para la finalidad pretendida, sin perjuicio de que dicho Plan pudiera estructurarse organizativamente mediante un simple convenio o mediante la creación de una entidad de carácter supramunicipal, consorcial o cualquier otra de las previstas en la legislación de régimen local.

Las entidades locales antes señaladas habían acordado adoptar un acuerdo para la formulación de dicho Plan Coordinado, así como invitar a

participar en el mismo a todas aquellas entidades locales cuyo término municipal sea colindante con el de Valladolid.

Por su parte, el Ayuntamiento de Valladolid había puesto en conocimiento de esta Procuraduría que no conocía el resultado de los estudios llevados a cabo por la Consejería de Fomento en relación con el transporte en la localidad de Valladolid y su área periurbana.

Por último, el Ayuntamiento de Laguna de Duero señaló en el informe remitido a esta Institución que no había asistido a reunión alguna con la finalidad de proceder a la coordinación del transporte de viajeros en el área que nos ocupa. No obstante, manifestaba su voluntad favorable a participar en la elaboración de los instrumentos de coordinación que fueran necesarios. En este sentido, indicó que, recientemente, había sido invitado por el Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda a participar en una Comisión que se iba a formar para elaborar los planes de coordinación del transporte interurbano de Valladolid y su entorno.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento y a los ayuntamientos afectados con base en la argumentación jurídica que se expone a continuación.

La Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, contempla como uno de sus objetivos la solución de las dificultades que, desde el punto de vista del transporte de viajeros, se plantean en aglomeraciones urbanas con intensas relaciones intermunicipales.

Para lograr el objetivo citado, se configura como instrumento básico de coordinación a los planes coordinados de explotación. El art. 21 de la norma legal indicada señala que serán los ayuntamientos o las entidades locales competentes, de oficio, a instancia de los operadores de transporte o a petición de la Consejería competente en materia de transportes, los encargados de elaborar tales planes de ámbito superior al municipal. Para ello, tales entidades deben adoptar un acuerdo de formulación del Plan, oída, en todo caso, la Administración de la Comunidad. La redacción inicial del Plan se encargará a una Comisión Técnica, cuya constitución, composición y funcionamiento se determinarán en el acuerdo de formulación del Plan. En la composición de cada Comisión deberá estar representada, necesariamente, la Administración de la Comunidad y, en su caso, la del Estado.

A la vista de las previsiones indicadas, la elaboración y adopción de los planes coordinados de explotación de ámbito supramunicipal se debe llevar a cabo a través de un proceso complejo, del cual son protagonistas las entidades locales afectadas y la Administración autonómica, con la intervención de las mismas.

Pues bien, conscientes de la necesidad de poner en marcha el instrumento legalmente previsto para la coordinación de los transportes urbanos e interurbanos en las principales aglomeraciones urbanas de Castilla y León, las Cortes de Castilla y León habían instado a la Junta de Castilla y León para que, en el marco de las posibilidades de la Ley de

Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, procediera, a instancia de las entidades locales interesadas, a llevar a cabo aquella coordinación y a apoyarla económicamente (Resolución publicada en el *BOCCYL* de 25 de mayo de 2004).

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en la queja, cabía señalar que los problemas de transporte de viajeros entre las localidades de Laguna de Duero y Valladolid que habían dado lugar inicialmente a aquélla, eran una manifestación de la necesidad de proceder a la coordinación de los servicios de transporte de viajeros que eran prestados en la localidad de Valladolid y en su área periurbana y, en consecuencia, de la conveniente aprobación del correspondiente Plan Coordinado de Explotación para aquel ámbito.

Aunque de la información obtenida se desprendía que se habían iniciado las actuaciones dirigidas a la elaboración y aprobación de aquel Plan, se consideró oportuno instar a la Administración autonómica y a los dos ayuntamientos antes citados a que, conjuntamente con el resto de entidades locales afectadas y en el marco de las funciones atribuidas a la Administración autonómica y local por el precitado art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, adoptasen las medidas necesarias con la finalidad de proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a la elaboración y aprobación del Plan Coordinado de Explotación de Valladolid y de su corona metropolitana.

En atención a los fundamentos expuestos se procedió a formular a la Consejería de Fomento una resolución en los siguientes términos:

“Con la finalidad de mejorar el servicio de transporte de viajeros en la localidad de Valladolid y en los términos municipales colindantes, 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 adopción del acuerdo de formulación del Plan Coordinado de Explotación del ámbito indicado, la constitución de la Comisión Técnica encargada de su redacción inicial y, en fin, la aprobación definitiva del mismo”.

Asimismo, también se dirigieron resoluciones análogas a la expuesta a los Ayuntamientos de Valladolid y de Laguna de Duero.

Todos los organismos afectados aceptaron la resolución formulada.

Esta Procuraduría desea que se adopten finalmente los mecanismos necesarios para que el transporte de viajeros en Valladolid y de otras capitales de provincia se coordine adecuadamente con el de las localidades limítrofes, garantizando así un adecuado servicio a los ciudadanos residentes en unas y otras localidades.

Por último, para finalizar la referencia a la intervención de esta Institución en el ámbito del transporte urbano de viajeros, cabe referirse al resultado satisfactorio obtenido en la tramitación del expediente **Q/671/04**. En el mismo, su autor planteaba la ausencia de marquesinas en unas paradas determinadas del servicio urbano de transporte de viajeros de la localidad de Burgos.

Solicitada la información oportuna al Ayuntamiento de Burgos, éste procedió a informar a esta Institución de una próxima instalación, como mínimo, de once marquesinas en las paradas del servicio urbano de transporte de la ciudad de Burgos, pudiendo llevarse a cabo dicha instalación en las paradas citadas en la queja, sí así lo permitieran las necesidades de otras paradas y otras solicitudes que habían sido presentadas con anterioridad al respecto.

A la vista de la información citada y tras ponerla en conocimiento del autor de la queja, conjuntamente con la postura adoptada por esta Procuraduría, se procedió al archivo del expediente.

4.2. Transporte por ferrocarril

El sector del ferrocarril se ve inmerso en la actualidad en un proceso de progresiva transformación, proceso que tiene como objetivo último la privatización de la prestación del servicio de transporte ferroviario.

Las bases de ese proceso privatizador fueron establecidas por la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, norma cuya entrada en vigor se aplazó hasta el 31 de diciembre de 2004 a través del RDL 1/2004, de 7 de mayo. Asimismo, en el año 2004 también ha sido aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley, contenido en el RD 2387/2004, de 30 de diciembre.

En cualquier caso, la privatización completa del sector, todavía lejana 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. Tales principios, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley antes citada son satisfacer las necesidades de la sociedad con el máximo grado de eficacia, establecer los criterios para que la prestación de los servicios ferroviarios se realice con eficacia, continuidad y en condiciones idóneas de seguridad, y 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.

Desde un punto de vista orgánico, los operadores intervinientes en el sector, son el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, a quien la Ley encomienda la administración de las infraestructuras ferroviarias y Renfe-Operadora, como empresa prestadora del servicio de transporte ferroviario cuyo cometido es, básicamente, ofrecer a los ciudadanos la prestación de todo tipo de servicios de transporte ferroviarios. Los estatutos

de ambas entidades públicas empresariales también fueron aprobados el pasado 30 de diciembre de 2004.

Este es, en grandes líneas, el marco jurídico en el cual se va a desarrollar el transporte ferroviario en los próximos años y donde deben ser garantizados los derechos de los ciudadanos.

En cualquier caso, en relación con la actuación de esta Procuraduría en el año 2004 en este ámbito, la actividad desarrollada por el organismo público explotador de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Renfe, generó la presentación ante esta Institución de cinco quejas en el año 2002.

La adscripción de la entidad pública empresarial citada 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 por el Defensor del Pueblo para que esta Institución proceda a su adecuada tramitación . Así sucedió en el año 2004, entre otros, en los expedientes **Q/208/04**, **Q/432/04** y **Q/1860/04**.

Sin embargo, también cabe en estos casos la intervención a mediación de esta Institución.

De la última de las formas señaladas se procedió en el expediente **Q/1799/04**, en el cual un colectivo de vecinos de la localidad abulense de Las Navas del Marqués solicitaban que se procediera a la construcción de un paso subterráneo en la estación de ferrocarril.

Esta Procuraduría admitió la queja a mediación y se dirigió en solicitud de información correspondiente a la cuestión planteada al Ayuntamiento citado y a la Subdelegación del Gobierno en Ávila.

Ésta última puso de manifiesto inicialmente que la construcción del citado paso subterráneo se encontraba en estudio.

Con posterioridad, la Subdelegación del Gobierno en Ávila se puso nuevamente en contacto con esta Procuraduría, para manifestar que el paso en cuestión se encontraba en la fase de la adjudicación del correspondiente proyecto y que, una vez finalizado el mismo, se procedería a acordar con el Ayuntamiento la ejecución de las obras proyectadas.

En consecuencia, habiéndose alcanzado una solución satisfactoria para el problema planteado ante esta Institución, se procedió a informar al autor de la queja de la próxima construcción del paso subterráneo pedido y al archivo del expediente.

5. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

5.1. Servicio postal

El art. 15 de la Ley 24/1998, de 13 de julio, de Regulación del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, define el servicio universal postal como el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley 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 servicio postal universal actualmente es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., cuyo capital social pertenece íntegramente a la Administración del Estado y que se subroga en la condición de operador habilitado para la prestación del servicio postal universal, atribuida con anterioridad a la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos.

Por tanto, la configuración 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 seis expedientes de queja presentados en el año 2004 ante esta Procuraduría, en relación con la prestación del servicio postal, fueron remitidos a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/264/04**, **Q/1053/04**, **Q/1751/04** y **Q/2182/04**.

Desde un punto de vista material, un año más la problemática más común en este ámbito material ha sido la disconformidad con la forma en la cual se lleva a cabo el reparto domiciliario de correspondencia.

5.2. Servicio telefónico e Internet

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones configura a las telecomunicaciones, en su art. 2, como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia. De conformidad con el párrafo segundo del mismo precepto, únicamente tienen la consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público, determinados servicios, entre los que se encuentran los integrantes del denominado servicio universal.

El art. 22 de la Ley define el servicio universal 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 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 la actualidad, el operador encargado de la prestación de este servicio es Telefónica, SAU, sociedad anónima actualmente integrante del sector privado, quién debe prestar aquél según las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado.

Por tanto, 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.

Dentro de este servicio universal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.1 a) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, antes citada, se integra el acceso al servicio de Internet de forma funcional.

Al respecto, la Disposición Final Tercera de la Ley, 34/2002, de 11 de julio ya citada, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, estableció la necesidad de aprobar un plan de actualización tecnológica de la red de acceso a la red telefónica pública fija que garantizase que, antes del 31 de diciembre de 2004, fueran objeto de sustitución todos los teléfonos rurales de acceso celular 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.

Pues bien, la fecha indicada ya ha llegado y sin embargo el pasado año han sido frecuentes las quejas presentadas ante esta Procuraduría por la ausencia de acceso al servicio de Internet, motivada por la necesaria

utilización de la telefonía rural de acceso celular (Trac), incompatible con aquel servicio.

No obstante, a partir de la fecha indicada, todo ciudadano tiene derecho a exigir al operador encargado de la prestación del servicio universal y a la Administración estatal, como garante de dicha prestación, su acceso al servicio de Internet con el mismo respaldo jurídico del que dispone para exigir la prestación del servicio telefónico fijo.

Sin duda, en el año 2005 la observancia de este derecho protagonizará los conflictos en este ámbito.

Para garantizar que los ciudadanos puedan exigir la efectiva prestación del servicio universal en condiciones de calidad, el ordenamiento jurídico ha previsto un cauce procedimental específico para la resolución de los conflictos que puedan surgir entre el operador que preste el servicio y sus clientes.

Dicho procedimiento, hasta la aprobación del futuro reglamento que desarrolle el Título dedicado al servicio universal y a las obligaciones de servicio público de la actual Ley General de Telecomunicaciones, es el diseñado en el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio.

Considerando que la resolución del procedimiento indicado corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, es el Defensor del Pueblo el comisionado

competente para la tramitación y resolución de las quejas planteadas en esta materia.

Sin embargo, esta Procuraduría, a la vista del importante número de quejas planteadas por los ciudadanos en relación con la prestación del servicio telefónico y de Internet y en el ánimo de contribuir en la búsqueda de soluciones en los conflictos planteados por los ciudadanos, ha continuado estimando oportuno admitir estas quejas a mediación y dirigirse en solicitud de información al operador prestador del servicio.

Esta actuación, como en años anteriores, ha dado lugar a resultados diversos. De las 34 quejas planteadas en el año 2004 en relación directa con la prestación del servicio telefónico y de Internet, tras la petición de información indicada, fue posible alcanzar una solución en cuatro de ellas (**Q/156/04, Q/265/04, Q/713/04, Q/751/04**).

En el resto, una vez que ha sido recibida la información solicitada y ante la ausencia de solución de la cuestión controvertida planteada, se ha procedido a la remisión de la queja y de la información recabada a la Institución del Defensor del Pueblo, para que ésta adoptara una postura en relación con la presunta vulneración de derechos del usuario del servicio universal. Así se procedió, entre otros, en los expedientes **Q/462/04, Q/743/04, Q/923/04 y Q/1221/04**.

En cualquier caso, siempre se procede a informar a los autores de las quejas presentadas en este ámbito material de la posibilidad que les

asiste de reclamar ante la Secretaría de Estado antes citada, si aún no lo hubieran hecho.

Desde un punto de vista material, ausencia de prestación del servicio telefónico o de Internet y disconformidad con la facturación realizada al cliente del servicio por el operador, son los conflictos que, un año más, con más frecuencia han conducido a los ciudadanos a acudir a esta Institución en este sector de actividad.

A diferencia de lo señalado con anterioridad, en el supuesto planteado en el expediente **Q/2022/03**, sí pudo formularse una resolución por esta Procuraduría al encontrarse una actuación de la Administración autonómica en el origen de las irregularidades en la prestación del servicio telefónico que habían motivado la presentación de la queja.

En concreto, su autor ponía de manifiesto la presunta existencia de unas deficiencias en la prestación del servicio telefónico fijo, integrante del servicio universal de telecomunicaciones, en dos localidades del Condado de Treviño, provincia de Burgos, motivadas por la negativa de la mercantil Telefónica, SAU a proceder a una ocupación de un Monte de Utilidad Pública, necesaria para la instalación de una línea telefónica aérea, en las condiciones que eran exigidas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en petición de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, a la Junta

Administrativa de Arrieta y al Ayuntamiento de Condado de Treviño y, en fin, a la empresa Telefónica, SAU.

De la información recabada se podían desprender los siguientes antecedentes de hecho relacionados con la cuestión planteada en la queja:

Primero.- La tecnología utilizada para la prestación del servicio universal telefónico en la localidad en cuestión, era la telefonía rural de acceso celular (Trac), tecnología cuya utilización, además de no proporcionar acceso al servicio de Internet, generaba bastantes problemas.

Segundo.- De acuerdo con lo informado por la empresa encargada de la prestación de aquel servicio público (Telefónica, SAU), el cambio a red convencional de ocho teléfonos rurales de acceso celular de la población de Ascarza y de cuatro más de la localidad de Arrieta, podía llevarse a cabo mediante la instalación de una línea telefónica aérea que exigiría la colocación de 13 apoyos de madera en un monte de utilidad pública, perteneciente a la Entidad Local Menor de Arrieta. Aunque esta última afirmaba en su informe que los terrenos que debían ocuparse para realizar la instalación indicada no formaban parte del monte de utilidad pública identificado, esta aseveración parecía contradecirse con la información proporcionada, no sólo por la Consejería de Medio Ambiente, sino también por el Ayuntamiento afectado y por la empresa Telefónica, SAU.

Tercero.- Con la finalidad indicada, la empresa prestadora del servicio telefónico había solicitado a la Administración autonómica la

ocupación del monte indicado. A la vista de la solicitud presentada, se había procedido a elaborar el correspondiente pliego de condiciones de ocupación de terrenos del monte de utilidad pública. La cláusula sexta del citado pliego establecía el canon que anualmente debía abonar Telefónica por la ocupación del mismo, distribuyendo el mismo en dos partes: una, a percibir por la Entidad Local titular del monte; y la otra destinada al Fondo de Mejoras.

Cuarto.- Remitido el pliego de condiciones de ocupación a los interesados, habían procedido a formular diversas alegaciones.

En concreto, Telefónica, SAU había manifestado su desacuerdo con la exigencia del canon económico indicado, al entender que el especial régimen al que se encontraba sometida la empresa impedía la exigencia de la citada prestación económica.

Quinto.- La exigencia de la Consejería de Medio Ambiente del canon precitado motivó que el proyecto de instalación de la nueva línea telefónica superase los parámetros establecidos para este tipo de migraciones de líneas Trac a red convencional. Lo anterior dio lugar a que Telefónica hubiera desechado el proyecto formulado y hubiera procedido a su anulación. Por el contrario, se encontraba estudiando la viabilidad de otras alternativas, tales como el Trac Digital, LMDS o vía Satélite.

A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría procedió a formular una resolución a la Administración autonómica, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, para determinar la naturaleza jurídica del monte de utilidad pública en cuestión, era necesario acudir a lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. La letra a) del citado precepto señala que son de dominio público e integran el dominio público forestal los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública a la entrada en vigor de la Ley.

Si a lo anterior añadimos que el art. 4 del RD 1372/1986, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, incluye dentro de los bienes de dominio público, por razones de servicio público, a los montes catalogados, se podía concluir que el monte antes citado era un bien de dominio público cuya titularidad correspondía a la Entidad Local Menor de Arrieta.

Por otro lado, en cuanto al carácter del canon exigido para la ocupación del monte (integrante del dominio público local, como hemos visto), cabía señalar que el art. 20 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, configura como una tasa y, por tanto, como un tributo, la contraprestación patrimonial exigida por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. En concreto, la letra k) del apartado 3 del citado precepto señala como uno de los supuestos de utilización privativa o aprovechamiento especial la instalación de tendidos, incluidos los postes para líneas.

En consecuencia, se podía afirmar que el canon establecido a favor de la Entidad Local Menor titular del monte en cuestión era un ingreso de derecho público y, en concreto, un ingreso tributario (una tasa).

Lo anterior era esencial para verificar si el especial régimen tributario establecido en el ordenamiento jurídico para la compañía Telefónica, eximía a esta empresa de pagar un canon económico como el contemplado en el pliego de condiciones de ocupación del monte de utilidad.

En este sentido, el art. 4 de la Ley 15/1987, de 30 de julio, de tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España, dispone que los tributos de carácter local, los precios públicos de la misma naturaleza, las deudas tributarias y las contraprestaciones que por su exacción o exigencia pudieran corresponder a la compañía Telefónica de España se sustituyen por una compensación en metálico de periodicidad anual.

El art. 21.5 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, dispuso que las referencias contenidas en aquella Ley a la Compañía Telefónica Nacional de España deben entenderse realizadas a la empresa del Grupo Telefónica a la que le hubiera sido transmitida la concesión para la prestación de los servicios de telecomunicación establecida en el contrato de concesión celebrado entre el Estado y Telefónica con fecha 26 de diciembre de 2001.

En consecuencia, el precepto señalado impedía exigir a la empresa Telefónica, SAU, como operador dominante y prestador del servicio

universal de telecomunicaciones, un canon (es decir, un ingreso de derecho público) por la ocupación de un monte de utilidad pública de titularidad local, máxime cuando tal ocupación tenía por objeto mejorar la prestación de aquel servicio.

Por tanto, se consideró que, en el supuesto de que Telefónica continuara interesada en llevar a cabo el proyecto de instalación de línea aérea telefónica entre Ascarza y Arrieta para la sustitución de 12 teléfonos rurales de acceso celular, se modificasen los pliegos de condiciones de ocupación de terrenos en el Monte de Utilidad Pública, denominado “Cabrial”, cuya titularidad corresponde a la Junta Administrativa de Arrieta, suprimiendo la exigencia de un canon por tal ocupación.

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

«Con la finalidad de mejorar la prestación del servicio telefónico en las localidades de Arrieta y Ascarza (término municipal de Condado de Treviño), y en el supuesto de que Telefónica continúe interesada en llevar a cabo el proyecto de instalación de línea aérea telefónica entre ambas localidades para la sustitución de 12 teléfonos rurales de acceso celular, modificar el Pliego de Condiciones de Ocupación de terrenos en el Monte de Utilidad Pública nº 117, denominado “Cabrial”, cuya titularidad corresponde a la Junta Administrativa de Arrieta, suprimiendo la exigencia de un canon por tal ocupación».

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe la resolución citada aún no había sido contestada.

Especial mención merece también el problema de las preasignaciones irregulares. El mismo se planteó en los expedientes **Q/740/01** y **Q/741/01**, en los cuales sus autores denunciaban un presunto engaño sufrido en el momento de contratar con un operador telefónico el mecanismo de preasignación o marcación directa, mediante el cual sus llamadas telefónicas habrían pasado a cursarse directamente con un operador nuevo sin necesidad de marcar prefijo alguno.

Admitidas las quejas a trámite, esta Procuraduría se dirigió en petición de la oportuna información relativa a la cuestión planteada a los operadores telefónicos implicados y a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, competente en materia de defensa de consumidores y usuarios.

En atención a mi petición de información, el operador presuntamente infractor informó a esta Institución que había decidido tener por no válida el alta en el servicio telefónico y que se había procedido a la cancelación definitiva del servicio telefónico.

Por su parte, el operador abandonado, Telefónica, había señalado que agradecía la información remitida en relación con una presunta estafa o engaño por parte de otra operadora y que procedía a darle el curso legal que aconsejara su departamento de Asesoría Jurídica.

Por último, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, señaló que durante el año 2004, en la Comunidad de Castilla y León, se habían presentado 7 denuncias referentes al servicio de preselección o preasignación prestado por un operador telefónico. Todas las denuncias presentadas en la Administración por usuarios del servicio telefónico habrían sido atendidas y estudiadas y, posteriormente, siguiendo el procedimiento recogido en la normativa aplicable, habrían sido enviadas a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Analizada detenidamente toda la información obtenida, cabía señalar que la preasignación que había dado lugar a las quejas señaladas había finalizado y que no quedaba pendiente pago alguno que debiera ser realizado a favor de la compañía infractora. Por tanto, desde este punto de vista singular, se podía considerar que el problema planteado se encontraba resuelto.

Desde una perspectiva general, cabía señalar que las preasignaciones fraudulentas, como la denunciada, constituían una vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios finales de los servicios de comunicación, vulneraciones que pueden ser denunciadas como se ha señalado con anterioridad ante la Secretaría de Estado de las Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Puesto de manifiesto lo anterior a los autores de las quejas citadas y a los organismos y operadores implicados, se procedió al archivo de aquéllas.

En cualquier caso, las administraciones públicas deben permanecer vigilantes ante este tipo de conducta fraudulenta que puede generalizarse, como ya han denunciado las organizaciones de consumidores y usuarios.

5.3. Televisión

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, por sus especiales características físicas y poblacionales, sufre, con especial incidencia, el fenómeno de la recepción defectuosa de señales de televisión. De esta problemática se viene ocupando esta Procuraduría, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio, como puede observarse en los informes de esta Institución correspondientes a años anteriores.

En este sentido, cabe recordar que hasta que se produzca el “apagón analógico” o cese de emisiones de televisión analógica previsto en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal y el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Televisión Digital Terrenal para el año 2012 (y que, recientemente, ha anunciado el Ministro de Industria, Comercio y Turismo que se adelantará al año 2010), la Administración debe adoptar medidas para garantizar que el mayor número de ciudadanos posible tenga acceso, en condiciones suficientes de calidad, al servicio público de televisión.

Esta problemática general, tuvo su traducción concreta en la actuación llevada a cabo por esta Institución en el año 2004 en relación con los expedientes **Q/2319/03**, **Q/131/04**, **Q/176/04**, **Q/400/04** y **Q/429/04**.

El motivo de las quejas señaladas era la presunta existencia de deficiencias en la recepción de la señal de cadenas privadas de televisión en las localidades de Villarino-Manzanas, Riomanzanas y Flechas de la provincia de Zamora.

Admitidas las quejas a trámite, esta Institución se dirigió a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, a la Diputación Provincial de Zamora y a la empresa Retevisión, integrante del Grupo Abertis, en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada.

De la información obtenida de los organismos públicos y de la empresa privada citada, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho de interés a los efectos de poder adoptar una postura en relación con la cuestión planteada:

Primero.- Ninguno de los informes proporcionados a esta Procuraduría cuestionaban, en modo alguno, que las deficiencias de recepción de la señal de televisión en las localidades en cuestión fueran reales, sino que, más bien al contrario, de su contenido parecía desprenderse que, efectivamente, tales deficiencias existían y que no se contaba con las infraestructuras necesarias para paliarlas.

Segundo.- En relación con las actuaciones dirigidas a extender la cobertura de la señal de televisión en la provincia de Zamora, cabía señalar, en primer lugar, que en el año 2002, la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Zamora habían firmado un convenio plurianual 2002-2003 con aquella finalidad. El objeto de este convenio era instrumentar las relaciones entre las dos administraciones citadas en orden al estudio, desarrollo y ejecución de planes de extensión y mejora por fases de la cobertura del servicio público de televisión, cuya titularidad corresponde al Estado.

Tercero.- En el marco del citado convenio, la Diputación Provincial de Zamora seleccionaba y priorizaba los municipios donde se iba a dar cobertura de televisiones públicas y privadas. En diciembre de 2003, la Diputación citada tenía que haber acreditado la inversión, aunque había alegado que debido a causas imprevistas no había podido ejecutar la inversión y había solicitado una prórroga del plazo, para acreditar la inversión correspondiente, hasta agosto de 2004.

Cuarto.- En cumplimiento del citado convenio, la Diputación Provincial de Zamora había puesto de manifiesto que en el mes de marzo de 2004 había sacado a concurso la redacción del proyecto, la ejecución de la obra de infraestructuras, básicas y de apoyo, la instalación de emisores de televisión, así como su mantenimiento, en diversos lugares de la provincia de Zamora, por lo que se iba a llevar a cabo la instalación de centros emisores en varios lugares de la provincia. La empresa Retevisión

había manifestado que había participado en el citado concurso y que en el mismo no se había incluido la cobertura de las localidades referidas en las quejas.

Quinto.- Por último, señalar que la Diputación Provincial de Zamora manifestaba su voluntad institucional de suscribir con la Consejería de Fomento un convenio análogo al citado en próximas anualidades, con la finalidad de ir ampliando progresivamente la cobertura de televisión a los distintos municipios que configuran la provincia de Zamora.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación que a continuación se expone.

La problemática relativa a las condiciones de recepción de los canales de televisiones públicas y privadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, en especial, en el medio rural, ya había sido objeto de estudio por parte de esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de la actuación de oficio registrada con el número de referencia **OF/79/01**.

En la misma se había formulado una resolución a la Consejería de Fomento en la cual se había instado a esta última a continuar celebrando convenios de colaboración con las diputaciones provinciales, con la finalidad de llevar a cabo actividades que posibilitaran el acceso al servicio público de la televisión en las mejores condiciones de calidad a la totalidad

de la población. La citada resolución había sido comunicada también a las nueve diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma.

A la resolución indicada, la Consejería de Fomento había contestado poniendo de manifiesto que se había procedido a la firma del correspondiente convenio, para la extensión de la cobertura de la televisión, con aquellas diputaciones que así lo habían deseado y que, en cualquier caso, se compartía el interés manifestado por esta Procuraduría, por la extensión del servicio de telecomunicación citado y que se tenía voluntad de continuar en la línea de lo expuesto en la Resolución formulada por esta Institución.

Pues bien, el supuesto concreto planteado en las quejas exigía analizar nuevamente la cobertura de la red de difusión de televisión en la provincia de Zamora y, en concreto, en las localidades de Villarino-Manzanas, Riomanzanas y Flechas, así como las actuaciones adoptadas en orden a la mejora de la misma.

De la información que había sido obtenida por esta Procuraduría se desprendía que tales localidades sufrían deficiencias en la recepción de la señal de las cadenas privadas de televisión y que no contaban, ni parecía que se encontrara previsto que fueran a contar, con las infraestructuras necesarias para poner fin a tales deficiencias.

En efecto, si bien en aplicación del convenio que había sido firmado en el año 2002 entre la Consejería de Fomento y la Diputación Provincial de Zamora se preveía la instalación de centros emisores en diferentes

términos municipales de la provincia de Zamora, la misma aún no había sido llevada a cabo, por haber incurrido la Diputación Provincial citada en un retraso en el cumplimiento de los compromisos previstos en el citado convenio, y, en cualquier caso, no parecía que tales infraestructuras fueran a beneficiar a las localidades antes citadas.

Por ello, era necesario analizar la conveniencia de que se procediera a la firma de nuevos convenios con las diputaciones provinciales con el objetivo de extender la cobertura de la red de difusión de la televisión analógica, y en concreto, con la Diputación Provincial de Zamora, con la finalidad de proporcionar al mayor número posible de ciudadanos de la provincia la posibilidad de utilizar y disfrutar la televisión, entre ellos a los habitantes de las localidades antes citadas.

En este sentido, en cuanto a la configuración jurídica de la televisión era necesario resaltar la relevancia de la televisión como instrumento de formación de la opinión pública y como medio de entretenimiento y difusión de la cultura, relevancia que justificó suficientemente que el régimen jurídico de la televisión quedara enmarcado en el ordenamiento jurídico español por la declaración de aquélla como un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado.

Sin duda, esta relevancia de la televisión, había motivado que la Administración regional, a través de la Consejería de Fomento, ya desde el año 1995, en el primer Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación, hubiera considerado como uno de sus objetivos

“acelerar la cobertura regional de servicios esenciales como la distribución de todas las televisiones comerciales de ámbito nacional, salvando las limitaciones de rentabilidad de las inversiones derivadas de la configuración geográfica y demográfica de la Comunidad”.

Con posterioridad, el II Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación, aprobado para el período 1999-2002, había contemplado igualmente como línea de acción la “extensión de la cobertura regional de canales de televisión públicos y privados”.

El actual III Plan de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones 2004-2006 (en adelante, PDIST III), aprobado por Acuerdo 235/2003, de 2 de octubre, de la Junta de Castilla y León, en el diagnóstico de la situación actual de la red de difusión de la televisión analógica reconocía que el tanto por ciento de población de la Comunidad Autónoma que disponía de los servicios de televisión analógicos todavía no es del 100%. Se señalaba que el mayor grado de cobertura correspondía a las cadenas públicas, mientras que las televisiones privadas tenían una cobertura significativamente inferior. En cualquier caso, en el propio PDIST III se reconocía que, de acuerdo con la información proporcionada por Retevisión Audiovisual, todavía existían muchos municipios en la Comunidad Autónoma sin cobertura.

Sin perjuicio de las medidas previstas en el Plan en relación con la televisión digital terrenal, el propio PDIST III consideraba que la televisión digital en España representaba el futuro y que todavía cuenta con algunas

dificultades, como la inexistencia de un mercado de venta de descodificadores a un precio asequible para el usuario y de una oferta de contenidos diferenciada que atraiga espectadores, que debía superar.

Hasta que la televisión digital terrenal sea una realidad implantada, muchos ciudadanos de la Región se ven privados de disfrutar de un medio de tanta repercusión social, como es en nuestros días la televisión, y por ello el PDIST III, prevé para el trienio 2004-2006 en su línea de actuación 4.1.3. “extensión de infraestructuras soporte de otros servicios esenciales”, continuar apoyando las actuaciones conducentes a incrementar el nivel global de cobertura en todas las provincias de la Comunidad, homogeneizando los valores de canales públicos y privados.

En concreto, la provincia de Zamora, tal y como se desprendía de los propios datos recabados por esta Procuraduría en la actuación de oficio antes citada y del diagnóstico realizado de la situación de la red de difusión de televisión analógica realizado por la Administración autonómica en el precitado PDIST III, es de las más afectadas por la existencia de deficientes condiciones de recepción de la señal de televisión y, en especial, de la correspondiente a las cadenas privadas. Y dentro de la provincia de Zamora, en concreto, las localidades de Villarino-Manzanas, Riomanzanas y Flechas se veían afectadas directamente por tales deficiencias.

En consecuencia, esta Procuraduría estimó oportuno instar a la Administración autonómica la adopción de las medidas oportunas para procurar la firma de nuevos convenios con las diputaciones provinciales en

orden a mejorar la red de difusión de televisión analógica en la Región, y en concreto con la Diputación Provincial de Zamora, que había manifestado a esta Institución su voluntad favorable a la firma de un nuevo convenio en orden a extender la cobertura de la señal de las televisiones a los municipios que aún no disponen del servicio y, en concreto, si ello fuera necesario tras las actuaciones que se iban a llevar a cabo en el marco del anterior convenio, a las localidades antes citadas.

Considerando los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En el marco de los compromisos adquiridos en el III Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación, aprobado para el período 2004-2006, llevar a cabo actuaciones dirigidas a procurar la celebración de nuevos convenios de colaboración con las diputaciones provinciales y, en concreto, con la Diputación Provincial de Zamora, con la finalidad de extender la difusión de la señal de los canales públicos y privados de televisión analógica a aquellas localidades que en la presente fecha no la reciben, tales como Villarino-Manzanas, Riomanzanas y Flechas, de la provincia de Zamora”.

Asimismo, y con base en una argumentación jurídica análoga a la expuesta, también se procedió a formular una resolución a la Diputación Provincial de Zamora con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Adoptar las medidas necesarias para agilizar las actuaciones dirigidas a cumplir los compromisos asumidos en el Convenio de Colaboración firmado con fecha 15 de mayo de 2002 con la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y, en concreto, la resolución del concurso convocado para la redacción del proyecto, ejecución de la obra de infraestructuras, básicas y de apoyo, e instalación de emisores de televisión, así como su mantenimiento, en la Comarca de Sayago, en los Valles de Valverde y Vidriales, Sejas de Aliste y Villarino Tras la Sierra.

Segundo.- Procurar la celebración de un nuevo Convenio de Colaboración con la Consejería de Fomento con la finalidad de extender la difusión de la señal de televisión analógica a aquellas localidades de la provincia que no la reciben, tales como Villarino-Manzanas, Riomanzanas y Flechas”.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe sólo había sido recibida la contestación de la Consejería de Fomento, centro directivo que ha puesto de manifiesto a esta Institución la próxima celebración de un nuevo convenio de colaboración con la Diputación Provincial de Zamora para la extensión de la difusión de la señal de televisión.

En el año 2004, fueron objeto de publicación en el *BOCYL* los convenios de colaboración para la extensión de cobertura de televisiones firmados entre la Junta de Castilla y León y siete diputaciones provinciales

de la Comunidad Autónoma, entre las cuales no se encontraba Zamora. En concreto, las provincias para las cuales se han firmado, hasta la fecha, estos convenios son Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Soria y Valladolid.

5.4. Radio

En relación con las características de la emisión de una emisora radiofónica, esta Procuraduría en el año 2004 llevó a cabo, a instancia de un ciudadano, una investigación, y a la vista de los resultados de la misma, procedió a la adopción de una resolución dirigida a los organismos públicos afectados.

El motivo de la queja (**Q/766/03**) eran las presuntas ilegalidades en las que incurría la emisión sonora que venía llevando a cabo una emisora radiofónica municipal del término municipal de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento titular de la emisora.

De la información recabada, se podían desprender los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- La emisora en cuestión era de titularidad municipal, siendo, el Ayuntamiento también quien la gestionaba de forma directa, de acuerdo con lo establecido en el art. 3.1 de la Ley 11/1991, de 8 de abril, de

Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora.

Segundo.- La Secretaría de Estado de las Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información había concedido al Ayuntamiento la concesión de dominio público radioeléctrico en la frecuencia 107,9 MHz. La potencia y la frecuencia de emisión de la radio eran las establecidas en el Anexo de la Resolución citada, en el cual constaban 15 W como potencia radiada aparente máxima.

Tercero.- La emisora municipal no disponía de concesión de explotación del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, en los términos previstos en el art. 24 del Decreto 12/1998, de 22 de enero.

Tras la presentación de diversas denuncias, se había procedido por la Consejería de Fomento a la incoación de un procedimiento sancionador al Ayuntamiento titular. Dicho expediente sancionador había dado lugar a la imposición al Ayuntamiento citado, como promotor de la emisora municipal, de una sanción de 300 €, y de la accesoria de precintado de los equipos o aparatos en tanto no dispusiera del título habilitante para el ejercicio de la actividad realizada, en el caso de no cesar de inmediato en las emisiones.

El Ayuntamiento sancionado había interpuesto recurso de reposición. Este recurso había sido resuelto en sentido desestimatorio.

Cuarto.- El precinto de los equipos o aparatos de la emisora nunca había sido llevado a cabo. Asimismo, mediante Acuerdo 219/2003, de 28 de agosto, de la Junta de Castilla y León, se había procedido al otorgamiento de la concesión de explotación de radiodifusión sonora de ondas métricas con modulación de frecuencia, entre otros ayuntamientos, al Ayuntamiento en cuestión.

Quinto.- En cuanto a la potencia de emisión de la emisora radiofónica, motivo principal de la queja, de conformidad con lo informado por la Consejería de Fomento, en la inspección llevada a cabo, en el año 2002, por el personal de aquella, se había constatado que la potencia radiada aparente con la que emitía la emisora municipal de radiodifusión sonora cuyo funcionamiento había dado lugar a la queja era 135,8 W (la autorizada es 15 W).

A la vista de los antecedentes de hecho expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento, con la argumentación jurídica que a continuación se pasa a exponer.

En el marco de las competencias de desarrollo normativo y ejecución de las que es titular la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de radio, asumidas estatutariamente en el art. 34.1 7º del Estatuto de Autonomía y transferidas mediante RD 1684/1994, de 22 de julio, con fecha 22 de enero de 1998, se procedió a la aprobación del Decreto 12/1998, por el que se establece el régimen jurídico de las

emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

Entre otros aspectos, la norma indicada regula el procedimiento de concesión de explotación de emisoras de radiodifusión sonora a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma que lo soliciten, en el marco de lo establecido en la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de Emisoras Municipales (arts. 24 y siguientes del Decreto), las obligaciones que asumen los concesionarios de explotación del servicio público de radiodifusión sonora (art. 5) y, en fin, el régimen sancionador aplicable a la materia (Capítulo quinto del Decreto).

En relación con el primero de los aspectos señalados, procedía indicar que el art. 24 de la norma citada, atribuye a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León la competencia para otorgar la concesión de explotación de emisora de radiodifusión sonora correspondiente, título habilitante para la prestación del servicio que nos ocupa, diferente de la concesión de dominio público radioeléctrico que debe ser otorgada por la Administración estatal.

En el supuesto planteado en la queja, la emisora en cuestión no contaba con el título habilitante que debe otorgar la Administración autonómica, y por este motivo había sido sancionado el Ayuntamiento como titular de la emisora por la Consejería de Fomento. Con posterioridad a la imposición de la sanción indicada y a la propia presentación de la queja, dicho título habilitante fue otorgado por la Junta de Castilla y León

mediante Acuerdo 219/2003, de 28 de agosto. Por este motivo, ya no procedía el precinto de los equipos o aparatos de la emisora en aplicación de la Orden de 16 de enero de 2003, de aquella Consejería, por la que se había resuelto el expediente sancionador incoado a la emisora municipal en cuestión.

Un segundo aspecto regulado en el Decreto 12/1998, de 22 de enero, es el de las obligaciones del concesionario de la explotación del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia. Entre tales obligaciones, la letra c) del art. 5 contempla la de “respetar las características técnicas de la concesión (localización, potencia, frecuencia, y demás requisitos técnicos autorizados)...”.

En el caso planteado en la queja, el proyecto técnico de la emisora en cuestión, autorizaba una potencia radiada aparente máxima de 15 W. La presunta amplia superación de ese límite había sido el motivo de la queja, superación que había sido constatada en su día por la Consejería de Fomento. En consecuencia, existía, cuando menos, una duda razonable de que el Ayuntamiento afectado, como concesionario, estuviera respetando las condiciones técnicas de la concesión de explotación del servicio de radiodifusión sonora.

En tercer y último lugar, el Decreto autonómico que está siendo comentado se ocupa del régimen sancionador aplicable en este ámbito en su Capítulo quinto (arts. 43 a 47). En cuanto a la tipificación de las infracciones, el art. 43 se remite a la normativa general de

telecomunicaciones. Por su parte, los arts. 45 y 46 de la norma citada atribuyen a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en colaboración, en su caso, con los servicios técnicos del Ministerio de Fomento, la inspección y sanción de las infracciones cometidas en materia de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, en el ámbito de las competencias asumidas.

En este sentido, esta Procuraduría consideró que la utilización irregular por parte del concesionario de una explotación del servicio público de radiodifusión sonora, habiendo sido concedido el título jurídico habilitante correspondiente por la Administración de la Comunidad Autónoma, podía ser reprimida por ésta a través del correspondiente procedimiento sancionador, máxime si se consideraba que esa emisión por encima de los límites establecidos suponía un incumplimiento de las obligaciones que, como concesionario de la Junta de Castilla y León, asume el titular de la emisora de que se trate.

En el supuesto de persistir la emisión con más potencia de la autorizada, el Ayuntamiento titular de la emisora podía estar cometiendo una infracción administrativa muy grave o grave, según la entidad de los daños producidos a las redes o a la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas (arts. 53 a) y 54 a) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones).

Por ello, parecía conveniente que, al amparo de lo dispuesto en los arts. 45 y 46 del Decreto 12/1998, de 22 de enero, ya citado, se procediera

por la Consejería de Fomento, con la colaboración, si ello fuera necesario, de los servicios técnicos de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a llevar a cabo las labores de inspección necesarias para acreditar la potencia radiada aparente con la que emitía la emisora municipal. En aquel supuesto en el que aquella potencia superaba la autorizada en el proyecto técnico aprobado, en su día, por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, debía procederse a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, por presunta infracción a la normativa general de telecomunicaciones y al Decreto antes citado.

Con base en los fundamentos jurídicos expuestos, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

«Primero.- Inspeccionar, con la colaboración si fuera necesario de los servicios técnicos de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, los equipos o aparatos de la emisora municipal en cuestión, con la finalidad de constatar la potencia radiada aparente de emisión de la misma.

Segundo.- En aquel supuesto en el que, de la inspección llevada a cabo, se desprenda que la potencia radiada aparente de emisión supere el límite máximo establecido en el proyecto técnico aprobado, con fecha 19 de diciembre de 2001, por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (15 W), proceder a la incoación de un

procedimiento sancionador por la presunta comisión por el Ayuntamiento de El Bodón de una infracción a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y al Decreto 12/1998, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen Jurídico de las Emisoras de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León».

Por su parte, con la misma fecha y con base en los mismos argumentos jurídicos en cuanto a la potencia de emisión de la emisora, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular de la misma:

“Adoptar las actuaciones oportunas para garantizar que la potencia radiada aparente máxima de emisión de la emisora municipal en cuestión respete el límite máximo establecido en el proyecto técnico aprobado”.

La resolución formulada a la Consejería de Fomento fue aceptada íntegramente, mientras el Ayuntamiento titular de la emisora persistía en su incumplimiento de las condiciones exigidas para el funcionamiento de la emisora municipal.

ÁREA D

ÁREA D

MEDIO AMBIENTE

Expedientes Área.....	180
Expedientes remitidos a otros organismos	3
Expedientes admitidos	111
Expedientes rechazados.....	27

1. CALIDAD AMBIENTAL

1.1. Actividades Clasificadas

1.1.1. Contaminación acústica

Vivimos en una sociedad ruidosa y, por tanto, poco respetuosa con los derechos de los ciudadanos a no ser molestados. En efecto, el recinto particular que constituye el domicilio privado se ve violado, de manera constante, por el elemento patógeno que es el ruido.

El ruido es un mal de nuestro tiempo que ha sido abordado de una forma inadecuada por parte de las distintas administraciones implicadas,

siendo especialmente significativa la escasa energía que, en su represión, utilizan las autoridades municipales.

Existe diversidad de gradaciones en materia de ruido. Desde el atronador que deben soportar los que viven junto a grandes infraestructuras, hasta el menos estruendoso, pero no por ello, menos enojoso, que deriva de discotecas, pubs, serrerías, gimnasios y obras públicas de todo tipo.

No digamos, el ruido de los que salen a disfrutar del fin de semana (las nuevas formas de diversión), que con sus músicas, coches, motos y voces, a muchos más de los decibelios permitidos, ocasionan una contaminación acústica desproporcionada, condenando a niños, enfermos y personas con déficit crónico en la conciliación del sueño, a molestias innecesarias.

Pues bien, con dicho telón de fondo, no cabe sino recibir con agrado el reciente fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 16 de noviembre de 2004, que ha venido a corregir la postura de nuestro Tribunal Constitucional en el caso de la Sra. Moreno Gómez al apreciar la vulneración del derecho a la intimidad en la dicción literal del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por atentar contra el respeto de la vida privada y familiar.

El caso analizado en dicha resolución constituye un ejemplo típico de lo que no deben hacer las autoridades locales: mirar a otro lado, cuando un vecino se queja una y otra vez de manera razonable y de forma

fehaciente del ruido insoportable como elemento patógeno medioambiental.

En efecto, el Tribunal de Estrasburgo pone especial énfasis en su concepción del derecho a la intimidad personal y familiar, corrigiendo lo apreciado por el Tribunal Constitucional. Considera, en este sentido, que ha existido formalismo en la apreciación de la prueba de los daños ocasionados por la inactividad de la administración. Para el Tribunal Europeo, los derechos protegidos en el Convenio no son irreales o ilusorios, poniendo el acento en la inactividad municipal: “la demandante sufrió una vulneración grave de su derecho al respeto del domicilio debido a la pasividad de la administración frente al ruido nocturno”.

La doctrina que se extrae del pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es sencilla: todo daño tiene un precio. Y si los poderes municipales no toman nota o son indiferentes o se produce una pasividad administrativa o policial, tendrán que pagar.

Por su importancia en esta materia, debemos destacar, así mismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004, que desestima el recurso de amparo presentado por el titular de un pub ubicado en Gijón, al que el Alcalde le había impuesto una sanción económica por sobrepasar los niveles sonoros permitidos por el art. 28.3 b) de la Ordenanza municipal sobre Protección contra la contaminación acústica de dicha ciudad.

Dicho Tribunal considera al elemento patógeno que constituye el ruido como una vulneración de dos derechos fundamentales: derecho a la integridad física y moral y derecho a la inviolabilidad de domicilio. De esta forma, el Tribunal conecta con la nueva concepción positiva de dichos derechos fundamentales que alumbró el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde la Sentencia López Ostra, de 9 de diciembre de 1994, y que luego acogió el propio Tribunal Constitucional en la STC 119/2001, de 24 de mayo.

Esta sentencia es importante al reiterar que los órganos judiciales deben tener presente -en cualesquiera litigios que se proyecten sobre pretensiones de cese, limitación o reducción de inmisiones acústicas molestas o nocivas y de adecuación de éstas al ordenamiento jurídico aplicable- que la continuidad temporal de estas inmisiones es susceptible de hacer peligrar esos derechos fundamentales, cuyo respeto efectivo es una de las piedras angulares sobre las que se asienta nuestro Estado de Derecho.

En concreto, en dicha resolución se indica, literalmente, lo siguiente:

“... debemos advertir que, como ya se dijo en la STC 119/2001, FJ 6, una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente

el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.”

En el caso presente, la novedad radica en el título administrativo en el que el Tribunal encuentra apoyo para la sanción: el art. 12 de la Ley 38/1972, de Protección del Ambiente Atmosférico, al considerar el ruido como “forma de energía”. En una Sentencia constructiva, el Tribunal Constitucional considera que la infracción tipificada en la Ordenanza municipal es una concreción genérica de la contenida en la citada ley cuyos límites sancionadores quedan cubiertos por los criterios de antijuridicidad mínimos de la Ley 38/1972. Ello justifica la desestimación del amparo.

También el Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), ha pronunciado sentencias históricas, como la de 24 de febrero de 2003, en la que se condenó a un empresario por los daños causados por el ruido procedente de una discoteca, como autor de un delito contra el medio ambiente en su modalidad de contaminación acústica o la más reciente de la Sala de lo Civil del TS de 29 de abril de 2003 que condenó al Ayuntamiento de Alguazas (Murcia) y a una industria de vegetales congelados por los ruidos y vibraciones procedentes de tal industria.

En efecto, en los últimos tiempos los Tribunales son cada vez más sensibles con las demandas sociales contra el ruido.

Ahora bien, esto no basta, dado que el remedio judicial suele llegar tarde y la solución debe alcanzarse sin necesidad de llegar a la vía judicial.

De hecho, esa solución está en manos de las autoridades locales y de su policía.

Debe tenerse presente, en este sentido, que el remedio judicial no es el óptimo contra estos casos de contaminaciones acústicas, que necesitan de medidas preventivas y enérgicas, rápidas y eficaces. Ello no obstante, esos pronunciamientos judiciales pueden servir para que las autoridades (en especial las municipales) se sientan respaldadas en su actuación contra las conductas de los ruidosos insolidarios que suelen casi siempre invocar el principio de legalidad para evitar o eludir las sanciones. Las autoridades, en especial las municipales, que son en línea de principio las competentes, han visto mejorada su posición en virtud de dos leyes. Una de ellas es la Ley del Ruido, de 17 de noviembre de 2003, que tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana. De igual forma, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que apodera a los ayuntamientos para tipificar infracciones y sanciones mediante ordenanzas municipales, cuestión ésta muy demandada por los ayuntamientos.

A la vista de los expedientes de queja presentados en esta Institución, son cinco los supuestos típicos de inactividad administrativa que aparecen en la órbita de las inmisiones sonoras:

- Falta de desarrollo de actividad alguna de inspección o control del establecimiento público o de la industria molesta cuando el seguimiento de

esta actividad es pedido por un ciudadano que tiene interés legítimo en la cuestión al residir en las inmediaciones del foco que ocasiona los ruidos.

- Falta de inicio de un procedimiento sancionador (bajo los mismos presupuestos).

- No adopción de medida cautelar o preventiva alguna solicitada por el/los vecino/s que presentan las denuncias o quejas ante la Administración municipal.

- Falta de conclusión del procedimiento sancionador.

- Y por último, falta de materialización o puesta en práctica de las resoluciones que ponen término a este procedimiento para el caso en que éstas acuerden el cierre temporal o definitivo del establecimiento o industria, concedan un término máximo para adecuar el incumplimiento sonoro existente al ordenamiento jurídico aplicable, exijan la instalación de un limitador de sonido o la aportación de informes técnicos por el titular de la industria que justifiquen el respeto de la legalidad.

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.

De las quejas presentadas en esta Institución, se destacan aquellas que, en opinión de esta Procuraduría, reflejan mejor las principales deficiencias existentes en esta materia.

-Actividades que incumplen las condiciones de la licencia o las medidas correctoras impuestas

En muchas ocasiones, los ruidos molestos derivan del hecho de realizar una actividad que no está incluida en la licencia. Así, si a pesar de tener licencia para desarrollar una actividad que impide la práctica del baile o el desarrollo de espectáculos, éstos se realizan con el consentimiento e incluso el beneplácito del titular de la actividad, se producirán pataleos, palmas y golpes que aumentarán considerablemente las molestias.

Como cuando se realizó la calificación ambiental no se tuvo en cuenta la posibilidad de que se realizaran bailes, no se adoptaron las

medidas tendentes a amortiguar este tipo de ruidos, por lo que, una vez acumulados a los de la música, o incluso por sí mismos, dan como resultado un exceso de ruido que los vecinos han de soportar.

En este sentido, cabe destacar el expediente **Q/1627/02**, relativo a las graves molestias ocasionadas por un bar sito en la localidad burgalesa de Aranda de Duero, molestias que, según las manifestaciones del reclamante, venían generadas como consecuencia de la inexistencia de las medidas de insonorización necesarias en el ejercicio de este tipo de actividades, así como por la colocación de los altavoces en el techo del local.

Como consecuencia de estos hechos, los vecinos afectados habían solicitado en el Ayuntamiento en reiteradas ocasiones que, por parte de los Servicios Técnicos competentes, se constatasen los niveles acústicos transmitidos por la actividad, a pesar de lo cual, esa Corporación no había desarrollado actuación alguna.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al respecto, así como la siguiente documentación:

- Copia de la licencia de actividad otorgada por la Corporación, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones, efectuada en aplicación de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

- Copia de la licencia de apertura.
- Medidas correctoras ejecutadas en el local de referencia, haciendo especial hincapié en aquellas relativas a la insonorización del local.
- Informe sobre los elementos autorizados en el establecimiento.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento en respuesta a las cuestiones planteadas se desprendía que la actividad de referencia contaba con licencia para su funcionamiento exclusivamente como café bar, licencia que había sido otorgada mediante Decreto de fecha 30 de julio de 1970.

No constaban en el expediente nuevos datos hasta el 16 de mayo de 2002, fecha en la que ese Ayuntamiento autoriza el cambio de titularidad de la actividad en cuestión, momento a partir del que se produce una modificación sustancial de las condiciones de funcionamiento del local objeto del expediente, ya que el nuevo titular había colocado en el mismo elementos electroacústicos, a pesar de carecer de las preceptivas licencias para ello, y, por tanto, sin haber efectuado obra de insonorización alguna en el establecimiento, con los consiguientes perjuicios que esta situación supuso para los vecinos colindantes.

En efecto, y según manifestaciones de los comparecientes, el bar carecía de medida correctora alguna, a pesar de lo cual se habían instalado altavoces en el “sobretecho”, que imposibilitaban el descanso de los

afectados, pues se oía música desde las 8 de la mañana hasta las 23 horas, e incluso, los fines de semana, hasta la 1 o las 2 de la madrugada.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que de conformidad con lo establecido en el art. 3.2 c) y d) de la entonces vigente Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como en el actual art. 4 g) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, las variaciones y ampliaciones de las actividades se consideran como nueva actividad, por lo que, en estos supuestos, debe obtenerse la correspondiente licencia.

Sin embargo, en el presente caso, lo único que había solicitado el interesado era la autorización para el cambio de titularidad del local, por lo que, en modo alguno, contaba con la preceptiva autorización para proceder a la introducción de nuevos elementos en la actividad, máxime cuando éstos son especialmente molestos (tales como equipos musicales, altavoces, etc.), puesto que, en estos casos, de conformidad con lo establecido en el art. 18 del 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, debe presentarse el correspondiente estudio en el que consten, entre otros extremos, los siguientes aspectos:

a) Descripción del equipo musical (potencia acústica y gama de frecuencias).

b) Ubicación, número de altavoces y descripción de medidas correctoras (direccionalidad, sujeción, etc.).

c) Especificación, en bandas de frecuencia, del aislamiento acústico del recinto, con detalle de situación, dimensiones y materiales que constituyen las instalaciones realizadas y las pantallas acústicas, si las hubiera.

d) Cálculo justificativo del tiempo de reverberación y aislamiento para la totalidad del volumen del local.

A pesar de que el interesado no presentó estudio de insonorización alguno, la actividad objeto del presente expediente se encontraba funcionando con elementos electroacústicos, los cuales producían numerosas molestias a los vecinos colindantes, tal y como quedaba reflejado a través de las numerosas quejas presentadas en el Ayuntamiento por parte de los afectados.

En el presente caso nos encontrábamos claramente ante un supuesto de exceso de actividad, ya que la licencia otorgada en su día no se correspondía con la actividad que realmente se estaba desarrollando en el local referenciado, siendo necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir este exceso no autorizado.

En este sentido, debe recordarse que, 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 y en la anterior Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas 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.

En efecto, como se ha indicado en anteriores informes, las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, al hacer posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces.

En este sentido, 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.

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998 “concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento de 30 noviembre de 1961, completado con la Instrucción de 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones”.

Finalmente cabría resaltar que, los hechos expuestos en el expediente analizado eran constitutivos de una infracción expresamente tipificada en el art. 74 de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León, infracción cuya calificación varía en función del daño que haya sido ocasionado.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuó la siguiente resolución formal al Ayuntamiento de Aranda de Duero:

“Que, por parte del personal técnico de esa Administración, se proceda a girar visita de inspección en el establecimiento, a fin de comprobar si en el mismo se han introducido elementos no autorizados en la licencia otorgada en su día (tales como equipos electroacústicos, altavoces, etc.).

Que, en caso de comprobarse la existencia de equipos musicales en el local, de conformidad con lo establecido en el art. 81 de la Ley 11/2003, se inicie el correspondiente expediente sancionador contra el titular de la actividad en cuestión, por la comisión de una infracción expresamente tipificada en el art. 74 de la referida norma.

En este último supuesto, deberá así mismo requerirse al titular la retirada inmediata de los elementos electroacústicos instalados en el local, en orden a ajustar su actividad a la licencia realmente otorgada en su día por esa Corporación”.

Con posterioridad se puso en contacto con esta Procuraduría el reclamante comunicando que, de conformidad con la resolución formulada, el Ayuntamiento había adoptado las medidas oportunas, por lo que consideraba resuelto su problema.

De igual forma, cabe citar los expedientes **Q/526/03** a **Q/528/03**, en los que se denunciaban las graves molestias ocasionadas por tres establecimientos situados en una céntrica calle de la localidad de Ponferrada (León). Dichas molestias, según los reclamantes, se producían como consecuencia de la instalación en dichos establecimientos de potentes equipos electroacústicos, sin que hubiera sido ejecutada medida correctora alguna en los locales.

Admitida la queja a trámite se solicitó del Ayuntamiento de Ponferrada la elaboración del correspondiente informe, así como copia de

los expedientes obrantes en esa Administración sobre las actividades denunciadas.

De la información remitida por el Ayuntamiento se desprendían los siguientes hechos:

Por lo que respecta al primero de los disco bares objeto de estudio, resulta de interés destacar que, en su día, la empresa titular de la actividad, había solicitado en la Corporación licencia para proceder a la unión de dos locales, destinados ambos a café bar. Los dos locales disponían de sus respectivas licencias de apertura, por separado, encontrándose ubicados, según se desprendía de un informe elaborado por los Servicios Técnicos Municipales, en una zona calificada como saturada, de conformidad con lo regulado en la Ordenanza Municipal Reguladora de la Concentración de Actividades Recreativas.

Mediante Decreto de la Alcaldía, de fecha 23 de diciembre de 2002, se había otorgado la licencia de apertura solicitada, si bien se condicionaba expresamente la misma al funcionamiento de la actividad exclusivamente como café bar.

El segundo disco bar denunciado contaba, así mismo, con licencia para su funcionamiento exclusivamente como café bar, constando, entre la documentación remitida por el Ayuntamiento, un Decreto de la Alcaldía, de fecha 6 de marzo de 1990, mediante el que se autorizaba el traspaso del mismo.

Por último, y en relación con la tercera actividad denunciada, al igual que las anteriores, venía funcionando con elementos electroacústicos, constatándose, tras el examen de la información remitida por el Ayuntamiento que, como en los otros dos establecimientos analizados, sólo contaba con licencia de apertura para café bar, otorgada por Decreto de la Alcaldía, de fecha 19 de junio de 1996, condicionada a la observancia de cuantas disposiciones legales y reglamentarias y de policía local afecten a la mencionada actividad, debiendo permanecer y ser eficaces las medidas correctoras impuestas, sin perjuicio de su mejora, corrección, modificación y/o ampliación si resultan deficiencias en el funcionamiento de la actividad.

Pese a que, como se ha indicado, las tres actividades denunciadas contaban con licencias para su funcionamiento exclusivamente como café bar, según manifestaciones de los reclamantes, los titulares de los establecimientos de referencia habían instalado en los mismos equipos electroacústicos, y, de hecho, venían funcionando como disco bares, sin haber ejecutado obra de insonorización alguna en los locales, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos colindantes.

A la vista de lo expuesto, se recordó al Ayuntamiento que, de conformidad con lo establecido en el art. 3.2 c) y d) de la entonces vigente Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como en actual art. 4 g) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, las variaciones y ampliaciones

de las actividades se consideran como nueva actividad, por lo que, en estos supuestos, deben obtenerse las correspondientes licencias.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento, sin embargo, se desprendía que ninguna de las actividades contaba con la preceptiva autorización para proceder a la introducción de elementos musicales en los locales.

Como ya se indicó en el expediente anterior, en estos supuestos, de conformidad con lo establecido en el art. 18 del 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, los interesados deberían haber presentado el correspondiente estudio de insonorización.

A pesar del incumplimiento del anterior precepto, las actividades referenciadas se encontraban funcionando con elementos electroacústicos, los cuales producían molestias a los vecinos colindantes, tal y como quedaba reflejado a través de las numerosas quejas presentadas ante el Ayuntamiento.

Nos encontrábamos, por tanto, ante nuevos casos de excesos de actividad, puesto que las licencias otorgadas en su día no se correspondían con las actividades que realmente se estaban desarrollando en los locales objeto de estudio, por lo que era necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir estos excesos no autorizados.

A la vista de lo expuesto, y con base en la misma argumentación jurídica reseñada en el expediente **Q/1627/02** antes mencionado, se dictó una resolución similar a la emitida en aquél.

Esta Procuraduría desconoce la postura del Ayuntamiento de Ponferrada con relación a dicha resolución dado que la misma no ha sido comunicada pese a haber sido expresamente requerida.

Lo mismo ocurrió en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1237/03**. En dicho expediente se aludía a las molestias ocasionadas por un pub ubicado en la localidad palentina de Herrera de Pisuerga, molestias que, según manifestaciones del reclamante, se producían por la falta de insonorización en el local aludido.

Se alegaba, en este sentido, que el titular de la actividad tenía licencia para su funcionamiento únicamente como bar, a pesar de lo cual, y desde el primer momento, se habían instalado elementos electroacústicos de gran potencia en el local, situación que estaba afectando gravemente a los vecinos colindantes, tal y como quedaba reflejado a través de las numerosas quejas presentadas en el Ayuntamiento.

Sin embargo desde esa Administración no había sido adoptada medida alguna al respecto, y esta inactividad estaba perjudicando indudablemente a los vecinos de la zona que tenían que soportar el exceso de ruidos, impidiéndose, de este modo el descanso nocturno y generando otro tipo de molestias que no tenían el deber jurídico de soportar.

De las gestiones de investigación efectuadas por esta Institución se desprendían los siguientes hechos:

Mediante escrito de fecha 30 de mayo de 2003, el titular de la actividad comunicó al Ayuntamiento que, desde el 1 de abril de ese mismo año, había modificado la actividad de bar que venía ejercitando en el local de referencia, transformando la misma en un disco bar. Solicitaba, así mismo, la correspondiente licencia.

En la documentación remitida por la Corporación no constaba, sin embargo, que se hubiera presentado estudio de insonorización alguno por parte del interesado, ni que el mismo fuera requerido por parte de esa Administración.

No es, sin embargo hasta el 25 de noviembre de 2003 cuando el Ayuntamiento requiere al titular de la actividad la retirada inmediata del equipo de música instalado en el local, en tanto en cuanto se procede a la obtención, en su caso, de la correspondiente licencia.

Posteriormente, mediante escrito de fecha 28 de enero de 2004 se solicita autorización para el cambio de titularidad del local.

Finalmente, el 10 de febrero de 2004, el nuevo titular solicita, así mismo, licencia para la instalación de equipo musical en el local, no constando, tampoco, que se hubiera presentado estudio de insonorización alguno.

La Corporación no aportó más documentación sobre la actividad de referencia.

Por lo tanto, nuevamente se trataba de un supuesto de exceso de actividad que perjudicaba a los vecinos, pues, contándose únicamente con licencia para bar, se habían instalado en el local elementos electroacústicos sin haber realizado medida correctora alguna en el local.

De ahí que nuevamente esta Institución dirigiera una resolución similar a las anteriores al Ayuntamiento afectado.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Herrera de Pisuerga, que comunicó a esta Procuraduría el inicio de un expediente sancionador contra el titular de la actividad objeto del escrito de queja, así como el precinto de todos los equipos musicales y sonoros existentes en el local, los cuales han sido desconectados y retirados, con la advertencia de que el incumplimiento de dicha medida o la utilización independiente o por medio de conexión a la red eléctrica de cualquier equipo reproductor de música, películas, videos musicales, etc., llevará aparejado el cierre inmediato del establecimiento mientras no se legalice debidamente.

- Incumplimiento de las órdenes de suspensión o clausura

En relación con esta cuestión cabe citar el expediente **Q/203/03**, en el que se denunciaban las graves molestias ocasionadas por un disco bar ubicado en la localidad vallisoletana de Tordesillas, actividad que, según

manifestaciones de los reclamantes, funcionaba sin las correspondientes licencias.

Como consecuencia de estos hechos, mediante resolución del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid, de fecha 6 de junio de 2002, se había sancionado al titular de la actividad de referencia, con una multa de tres mil cinco € y suspensión temporal de la actividad en el establecimiento hasta que se obtuvieran las correspondientes licencias de actividad y apertura como bar musical, o bien, si se ejercía la actividad de bar sin música, hasta que se ejecutaran los aislamientos mínimos exigibles (55 decibelios en paramentos verticales y horizontales separadores de propiedades y 35 en fachadas).

A pesar de lo anterior, la actividad continuaba en pleno funcionamiento con las mismas deficiencias, sin que, por parte de las distintas administraciones implicadas, hubieran sido adoptadas las medidas oportunas, situación que estaba generando graves perjuicios a los vecinos.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al respecto, tanto de la Consejería de Medio Ambiente como del Ayuntamiento en cuestión.

Del análisis de la documentación remitida por ambas Administraciones se desprendían los siguientes hechos:

Primero.- Por resolución de 6 de junio de 2002, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, finalizó el

procedimiento sancionador seguido contra el titular de la actividad objeto del escrito de queja. En dicha resolución se acordó sancionar al interesado como autor responsable de dos infracciones administrativas, tipificadas y calificadas como muy graves en el art. 28.2.a) y b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, con una multa de 3.005 € y suspensión temporal de la actividad de bar musical, así como otorgarle un plazo de 15 días a contar desde la firmeza de la citada resolución para llevar a efecto la suspensión acordada.

La notificación de la resolución se realizó de conformidad con lo dispuesto en el art. 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que resultaron infructuosos los intentos de notificación personal realizados en el domicilio del interesado.

Transcurrido el plazo establecido a los efectos de interponer recurso de alzada, sin que el interesado ejercitase tal derecho, la resolución anteriormente citada devino firme y se hizo ejecutiva de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.2 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Segundo.- El 25 de septiembre de 2002 los afectados presentaron denuncia en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid, comunicando que el local en cuestión continuaba abierto y produciendo

innumerables molestias por ruidos y vibraciones hasta altas horas de la madrugada de cada día.

Tercero.- Ante la no ejecución por parte del interesado de la suspensión acordada en la resolución de 6 de junio de 2002, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 95 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, con fecha 25 de noviembre de 2002, se apercibió al interesado con carácter previo a la ejecución forzosa del acto administrativo. A estos efectos, se le concedió un plazo de 5 días, contados a partir de la notificación del apercibimiento, que tuvo lugar el día 12 de diciembre de 2002, para que cumpliese lo ordenado en la citada resolución, advirtiéndole de que en caso de no llevarse a efecto voluntariamente la suspensión acordada, se procedería a la ejecución forzosa de la misma, bien a través de su ejecución subsidiaria, bien a través de multas coercitivas.

En el citado apercibimiento se señalaba que el cumplimiento de la suspensión debería acreditarse mediante la remisión de un certificado del Ayuntamiento de Tordesillas al Servicio Territorial de Medio Ambiente.

Cuarto.- Con fecha 11 de febrero de 2003 los afectados por el irregular funcionamiento de la actividad objeto del presente expediente presentaron una nueva denuncia ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente, comunicando que el local en cuestión continuaba abierto y ocasionando múltiples molestias a los vecinos.

Quinto.- Por resolución de 25 de febrero de 2003, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, de conformidad con lo establecido en los arts. 94, 95 y 96, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el art. 37 de la Ley 7/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, se acuerda imponer al titular de la actividad una multa coercitiva de 1.000 €, en orden a conseguir el cumplimiento de lo acordado en la resolución por la que finalizó el procedimiento sancionador tramitado.

Sexto.- Con fecha 26 de diciembre de 2003, nuevamente los reclamantes denunciaron en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid que el establecimiento continuaba abierto causando graves molestias a los vecinos por ruidos, por lo que se reitera la ejecución de la resolución sancionadora de 6 de junio de 2002.

Séptimo.- Dado que el titular de la actividad no había llevado a efecto dicha ejecución, consistente en la suspensión de la actividad de bar musical, se realizó un nuevo apercibimiento previo a la ejecución forzosa con fecha 2 de febrero de 2004 (notificado el 6 de febrero de 2004), al amparo de 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.

En dicho apercibimiento se concedió al titular un plazo de 5 días a partir del siguiente a su recepción, para proceder a la suspensión temporal

de la actividad de bar musical, indicándole que el cumplimiento de dicha actuación debería ser acreditado mediante la remisión inmediata de un certificado del Ayuntamiento de Tordesillas al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid. En el citado apercibimiento, también se le advertía de que en el caso de no llevar a efecto voluntariamente la citada suspensión, se procedería a la ejecución forzosa de la misma, bien a través de multas coercitivas o de la ejecución subsidiaria.

Octavo.- Según informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid, habiendo transcurrido el plazo concedido en el apercibimiento sin que hubiera sido acreditada la suspensión de la actividad objeto de la queja, mediante resolución de 10 de marzo de 2004 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, se acordó imponer al titular de la actividad la segunda multa coercitiva por importe de 1.000 €.

De lo expuesto se deduce que, a pesar de haber transcurrido prácticamente dos años desde la resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid, mediante la que se acordó la suspensión temporal de la actividad de bar musical del establecimiento objeto de la queja, el mismo había seguido funcionando sin solución de continuidad, y sin que, según los reclamantes, se hubieran hecho efectivas las sanciones económicas impuestas, situación que, a todas luces estaba siendo muy beneficiosa para el sujeto infractor, pero gravemente perjudicial para los intereses de los comparecientes.

En efecto, esta situación estaba suponiendo un grave atentado a los derechos de los vecinos afectados por el funcionamiento de una actividad ilegal, funcionamiento que éstos no tenían el deber jurídico de soportar y que se podría haber paliado si la Administración, en el ámbito de sus competencias, hubiese desplegado todos los mecanismos previstos en la Ley, a fin de garantizar el estricto cumplimiento de la resolución adoptada en su día por la Delegación Territorial de Valladolid.

No debe olvidarse que el fundamento de toda potestad punitiva de la Administración se encuentra en la necesidad de garantizar el cumplimiento de un determinado sector del ordenamiento jurídico, en el supuesto analizado, el relativo no sólo a la defensa del medio ambiente, sino también a la propia vida e integridad física, reconocido en el art. 15 de nuestra Constitución.

En el presente caso el ejercicio de la potestad sancionadora no está logrando su finalidad, cuando a pesar de la inexistencia de las oportunas licencias, la actividad había permanecido abierta al público durante todo este tiempo.

Situaciones como la descrita ponen en juego los fines legislativos, comprometen la eficacia de la acción administrativa y empañan la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, al tiempo que generan desconfianza, introducen inseguridad jurídica y aleatoriedad, lo que repugna todo ideal de justicia y Derecho, y pueden ser contrarias a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

“Que, ante el reiterado incumplimiento, por parte del titular de la actividad objeto del presente expediente de la resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, de 6 de junio de 2002, mediante la que se acuerda la suspensión de la actividad de bar musical en el establecimiento en cuestión, sito en la localidad vallisoletana de Tordesillas, esa Administración proceda, sin más dilación, a la ejecución subsidiaria de la citada resolución, todo ello 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”.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración autonómica.

- Insuficiencia de las sanciones pecuniarias

Bajo este epígrafe cabe destacar los expedientes **Q/553/03** y **Q/554/03**, en los que los reclamantes ponían de manifiesto las graves molestias ocasionadas por dos disco bares sitos en una céntrica plaza de Zamora.

Se aportaba, en este sentido, copia de las mediciones realizadas por la Policía Local en donde se constataban unos niveles de transmisión de hasta 42,2 decibelios durante el horario nocturno.

Admitidas a trámite las quejas, el Ayuntamiento de Zamora remitió a esta Institución copia de los expedientes obrantes en los archivos municipales sobre las actividades de referencia.

De la información enviada se desprendían los siguientes hechos:

En relación con el primero de los establecimientos, tras iniciar el correspondiente expediente sancionador contra la empresa titular del local objeto de queja, mediante Decreto de la Alcaldía se había procedido al archivo del mismo, una vez desaparecidas las circunstancias que motivaban las denuncias por ruidos, previa comprobación por los Servicios Técnicos Municipales.

Se señalaba, en este sentido, que habían sido ejecutadas obras de insonorización en el local, precintándose, así mismo, el equipo de música a un volumen máximo de 87 dB(A), lo que imposibilitaba la transmisión de niveles superiores a los 30 dB(A) en los domicilios colindantes, máximo volumen permitido por 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.

Además, se indicaba que desde la fecha en que se adoptó el acuerdo antes citado, no se había tenido conocimiento de denuncia alguna contra dicho establecimiento por incumplimiento de los niveles sonoros legalmente establecidos derivados del ejercicio de su actividad.

No obstante lo anterior, y según documentación aportada a esta Procuraduría por los reclamantes, con posterioridad a la fecha del Decreto aludido, la Policía local había girado nuevas visitas de inspección en la actividad objeto del presente expediente, levantándose, a tal efecto, las correspondientes actas, actas en las que se constataban unos niveles de transmisión muy superiores a los límites establecidos legalmente.

Cabía destacar, en este sentido, dos actas en las que se reflejan unos resultados de hasta 42,2 decibelios durante el horario nocturno, es decir, 12,2 dB(A) por encima de los límites máximos establecidos en el Decreto 3/1995.

En vista de lo anterior, esta Procuraduría se dirigió nuevamente al Ayuntamiento solicitando información sobre las actuaciones que, a tal efecto, hubieran sido realizadas por esa Administración.

Tras múltiples requerimientos, finalmente la Corporación comunicó, mediante escrito de fecha 1 de abril de 2004, que como consecuencia de las actas referenciadas por esta Institución, se habían iniciado dos expedientes sancionadores, los cuales se encontraban resueltos, habiendo abonado la empresa titular de la actividad las sanciones correspondientes. No se hacía, sin embargo, mención alguna a la cuantía de la multa impuesta.

Por otro lado, y en relación con el segundo disco bar denunciado, mediante Decreto de Alcaldía se había acordado la suspensión de la actividad, en tanto en cuanto no se ejecutaran una serie de obras con el fin

de mejorar las condiciones de insonorización del local, advirtiéndolo a su titular que no se permitía el ejercicio de la actividad hasta la obtención de autorización expresa, previas las comprobaciones pertinentes.

Con posterioridad, se había autorizado la reapertura del citado establecimiento, previas las oportunas comprobaciones, manifestándose en este sentido en los informes técnicos obrantes en el expediente que se habían mejorado las condiciones acústicas del local y que se había procedido al precinto del equipo de sonido, garantizándose así el cumplimiento de los niveles máximos establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

Así mismo, se comunicó a esta Procuraduría que desde la ejecución de esas obras, no se había tenido conocimiento en esa Administración de denuncia alguna contra dicho establecimiento por incumplimiento de los niveles sonoros legalmente establecidos derivados del ejercicio de su actividad.

No obstante lo anterior, también en el presente caso los reclamantes aportaban documentación en la que se constataba que, con posterioridad a la ejecución de las obras de referencia, habían sido efectuadas mediciones acústicas por la Policía local, mediciones en las que se reflejaban unos resultados muy superiores a los límites establecidos legalmente.

Así, había dos actas en las que se reflejaban unos niveles de transmisión de hasta 41 decibelios durante el horario nocturno, 11 dB(A) por encima de los límites máximos autorizados.

A la vista de estos hechos, y al igual que en el caso anterior, nuevamente esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento solicitando información sobre las actuaciones llevadas a cabo por esa Administración como consecuencia de estos resultados, solicitud que hubo de reiterarse en varias ocasiones.

Finalmente se remitió un informe en el que se indicaba que, consultados los archivos municipales, se constata la existencia de dos expedientes sancionadores, los cuales se encontraban resueltos, habiendo abonado la empresa titular de la actividad las sanciones correspondientes. Tampoco se especificaba en este caso el importe de las sanciones impuestas.

Por lo tanto, en ambos supuestos, el Ayuntamiento en cuestión únicamente había impuesto a los titulares de las actividades de referencia sanciones de carácter pecuniario, sanciones cuya cuantía se desconocía y que, en ningún caso, habían solucionado la deficiente insonorización de los establecimientos.

Debía tenerse en cuenta, a mayor abundamiento, que según documentación aportada por los reclamantes, ante las nuevas denuncias presentadas como consecuencia de las molestias originadas por el primero de los establecimientos, se habían efectuado nuevas mediciones de los niveles acústicos transmitidos por la actividad, constatándose los siguientes resultados:

* Acta de 18 de abril de 2004:

En la misma se reflejan unos niveles de transmisión en dormitorios de hasta 37,4 decibelios a las 03,50, con lo que se supera en 7,4 dB(A) los límites máximos 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.

* Acta de 29 de mayo de 2004:

Nivel de transmisión en dormitorios de hasta 52,4 decibelios a las 04,52 horas, superándose en este caso en 22,4 dB(A) los niveles sonoros máximos establecidos en dicho Decreto.

Esta situación, al igual que en otros supuestos expuestos en este mismo informe, suponía un grave atentado a los derechos de los vecinos afectados por el funcionamiento irregular de la actividad, que se podía haber paliado si la Administración, en el ámbito de sus competencias, hubiese desplegado todos los mecanismos previstos en la Ley, a fin de garantizar el estricto cumplimiento de las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, ya citado.

Por todo ello, al igual que en otros casos expuestos en este informe, esta Procuraduría consideró oportuno recordar que las actividades objeto del presente expediente se encuentran sometidas en su funcionamiento, no sólo a las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones, sino

también a la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (art. 3.1).

Corresponde al ayuntamiento, en el ámbito de su municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en la Ley, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que los arts. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en sus Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

NIVELES MÁXIMOS EN DECIBELIOS EN AMBIENTE EXTERIOR

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Zona de equipamiento sanitario	45	35
Zona viviendas, oficinas, servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios	55	45
Zona con actividades comerciales	65	55
Zonas industriales y de almacenes	70	55

NIVELES MÁXIMOS EN DECIBELIOS EN AMBIENTE INTERIOR

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

En caso de incumplimiento de los anteriores límites, el art. 21 de la norma obliga a la Administración a requerir la ejecución de las medidas correctoras necesarias.

A mayor abundamiento, y sin perjuicio de las sanciones que sean pertinentes, de conformidad con lo establecido en el art. 30 del referenciado Decreto, será causa de precintado inmediato de la instalación el superar en más de 10 dB(A) los límites de niveles sonoros establecidos para el período

nocturno, límites que, tal y como se desprende de los hechos expuestos, han sido superados con creces por ambos establecimientos.

De ahí que, finalmente, y teniendo en cuenta los hechos constatados por esta Procuraduría, se dirigiese al Ayuntamiento en cuestión la siguiente resolución:

“1.- Con carácter general:

Que en los supuestos en los que esa Administración constate que una actividad genera unos niveles de transmisión acústica superiores 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, se imponga al titular del establecimiento, además de las sanciones económicas correspondientes, la obligación de adoptar nuevas medidas correctoras en el local, a fin de solucionar la insuficiente insonorización del mismo.

2.- En relación con el primer disco bar:

Que a la vista de los resultados obtenidos en las últimas actas de medición del nivel de ruidos levantadas por la Policía Local, de fechas 18 de abril y 29 de mayo de 2004, se inicien los correspondientes expedientes sancionadores contra la empresa titular de la actividad de referencia.

Independientemente de lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el art. 30 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, se proceda al precinto inmediato de la instalación, al haberse superado en 22,4 decibelios los límites de niveles sonoros durante el periodo nocturno.

2.- Para el segundo disco bar:

Que a la vista de la queja presentada en esta Institución como consecuencia de las molestias ocasionadas, personal técnico de esa Administración gire visita de inspección en el mismo a fin de comprobar si las condiciones acústicas del local se ajustan, en el momento actual, a las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, requiriendo a la empresa titular, en caso contrario, la ejecución de nuevas medidas correctoras.

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de Zamora remitió un informe elaborado por la Oficina de Gestión Urbanística, de fecha 18 de agosto de 2004, en el que expresamente se hacía constar lo siguiente:

“Desde el año 2001, no se ha tenido conocimiento en este Departamento de denuncia alguna contra los establecimientos objeto del presente expediente por incumplimiento de los niveles sonoros legalmente establecidos derivados del ejercicio de su actividad, hasta los remitidos recientemente y a los cuales se hace mención en la resolución del Procurador del Común, los cuales han motivado la apertura de los correspondientes expedientes

sancionadores, habiendo sido puestos de manifiesto con carácter previo a los interesados al inicio de cualquier acción, a efectos de que aleguen y presenten cuanta documentación estimen pertinente en lo que a su defensa interese, tal y como viene manifestando la jurisprudencia del Tribunal Supremo en numerosas sentencias, que por su reiteración se hace ocioso reproducir, procediéndose a adoptar las medidas pertinentes que en su caso se determinen en los informes técnicos emitidos al efecto, así como a la imposición de las sanciones que de ellos pudieran derivar, y una vez resueltas las alegaciones que se aporten en el periodo conferido al efecto, al objeto de garantizar la defensa de los derechos de las partes interesadas en el procedimiento”.

Parece, por tanto, que existe una cierta descoordinación entre los distintos servicios existentes en el Ayuntamiento de Zamora, con graves repercusiones en los ciudadanos afectados.

1.1.1.2. Ruidos y consumo de alcohol en la vía pública

En relación con esta cuestión debe mencionarse el expediente **Q/329/02**, en el que el reclamante hacía referencia a la problemática planteada como consecuencia del creciente consumo de alcohol que se estaba produciendo en las plazas y vías públicas de la ciudad de León, con las consiguientes molestias que esta situación estaba generando para los vecinos de las zonas afectadas.

En efecto este tipo de actividades al aire libre va en claro aumento, a pesar de encontrarse expresamente prohibidas en el art. 23.4 g), de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de León, Administración que, en respuesta a las cuestiones planteadas comunicó a esta Procuraduría, entre otros extremos, las actuaciones que, a tal efecto, estaban siendo realizadas por la Policía Local, entre otras:

- Vigilancia de los grupos donde se consume alcohol, y especialmente si en los mismos se encuentran menores.
- Vigilancia de los establecimientos comerciales, hipermercados y supermercados, donde eventualmente puedan ser adquiridas las bebidas alcohólicas.
- Prestación de asistencia sanitaria a personas con intoxicación etílica.
- En el caso de menores, además de la asistencia sanitaria, se les acompaña al domicilio para dejarles bajo la custodia de sus padres.
- Realización de campañas para prevenir esta problemática especialmente coincidiendo con las vacaciones escolares.

Esta Institución, pese a las medidas que, hasta ese momento, habían sido adoptadas por la Corporación, estimó oportuno poner de manifiesto la insuficiencia de las mismas a la vista de la realidad constatada a través de

los distintos escritos de queja, máxime teniendo en cuenta la proximidad de la época estival, durante la que, previsiblemente, se incrementaría notablemente el problema planteado.

De todos es conocido que, en determinadas zonas del Municipio, especialmente durante los fines de semana, se aglomeran numerosos jóvenes que permanecen en las calles consumiendo bebidas alcohólicas hasta el amanecer, causando numerosas molestias debido a las voces, ruidos, peleas, actos vandálicos, etc. que impiden el descanso de los vecinos e incluso el acceso a sus viviendas (esta situación se denunciaba también en el caso resuelto por la Sentencia del TSJ en Andalucía –Sevilla- de 29 de octubre de 2001, sobre la que luego se volverá). Este fenómeno, que se conoce popularmente con el nombre del “botellón”, se ha convertido en las últimas décadas en una variante de ocio juvenil.

Este es un problema común a muchas ciudades de España, y sus consecuencias están provocando verdaderos estragos en la sociedad por el abuso del consumo de alcohol y drogas, violencia en las personas y bienes y molestias a los vecinos de aquellas zonas que, por una u otra causa, son elegidas por los jóvenes para concentrarse (como se recoge en la sentencia antes mencionada).

La respuesta jurídica ante este problema no es fácil, dada la cantidad de títulos competenciales concurrentes, que hacen precisa la confluencia de diferentes administraciones.

Efectivamente, el consumo de alcohol en las vías públicas implica una llamada a la intervención de las distintas administraciones, con apoyo en diversos títulos competenciales, tales como la seguridad pública (Estado), o la sanidad y gestión en materia de protección del medio ambiente (competencia autonómica).

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios podrán ejercer, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencias sobre protección de la salubridad pública, protección del medio ambiente, ocupación del tiempo libre y seguridad en lugares públicos.

En este sentido, en la sentencia de 29 de octubre de 2001 de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia en Andalucía (Sevilla) ya aludida, se anula una resolución presunta del Ayuntamiento de Sevilla y se indica literalmente que dicho Ayuntamiento debe *“adoptar las medidas que impidan el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los establecimientos, la utilización de aparatos musicales que sobrepasen los límites de emisión permitidos, facilitando la libre circulación de los vecinos”*.

De suma importancia resulta, así mismo, en nuestra Comunidad, lo dispuesto en el art. 23.5 g), de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración de Drogodependientes, en el que se prohíbe expresamente, la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en la

vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de fiestas patronales, regulados por la correspondiente ordenanza municipal.

No obstante lo anterior, y a la vista de los escritos de queja recibidos en esta Institución, se constata la insuficiencia de regular, mediante las oportunas normas la protección del medio ambiente, la prohibición de venta de alcohol fuera de los establecimientos que tuvieran licencia para ello.

Se hace necesario, en este sentido, que además de establecer una normativa determinada, la misma se haga efectiva a través de los medios adecuados, tales como impedir la transmisión de niveles acústicos no autorizados, proceder al cierre de los establecimientos infractores en determinados supuestos, e incluso dispersar las concentraciones de jóvenes cuando se sobrepasen los límites de emisión de ruidos.

Como indica la sentencia arriba citada “no se trata de ejercer una represión policial, sino dentro de los límites de dicha función denunciar una y otra vez las infracciones administrativas, incomodar y disuadir sin descanso a los jóvenes en sus comportamientos y no favorecer mediante cortes de tráfico y vallas dichas concentraciones porque los derechos de los jóvenes a expresarse y reunirse encuentran sus límites en los derechos de los demás ciudadanos a la libre circulación, al descanso y a la propia vida entendida en un sentido amplio, no sólo físico, que se ven menoscabados al no adoptar la Administración demandada las medidas adecuadas y

suficientes para paliar al menos en parte los efectos negativos concretados en el presente proceso”.

Por ello, esta Procuraduría, al igual que dicha sentencia, considera que se pueden adoptar medidas de control adecuadas para evitar el ruido, la venta de bebidas alcohólicas en la calle, la utilización de aquella como urinario público, los daños al espacio público y sus elementos, y permitir la libre circulación de personas y vehículos, con una dotación policial adecuada que exija en todo momento el cumplimiento de cuantas normas y Ordenanzas estén vigentes en sus estrictos términos.

La inactividad de la Administración, en estos supuestos, perjudica indudablemente a los vecinos afectados, que han de soportar la incomodidad de acceso a sus viviendas, el exceso de ruidos que impiden el descanso nocturno y otras molestias que no tienen el deber jurídico de soportar y que se pueden paliar, si la Administración en el ámbito de sus competencias, no hace dejación de su función y adopta cuantas medidas sean necesarias para exigir el cumplimiento de la Ley, haciendo posible que el ejercicio de un derecho por parte de un sector de la población no menoscabe los derechos de otros ciudadanos (así se recoge en dicha resolución judicial).

Ciertamente, siguiendo a dicha sentencia, dichas medidas resultan impopulares y pueden tener un coste electoral por parte del sector afectado, pero no hay que olvidar que la Administración, como proclama el art. 103 de la Constitución, debe servir con objetividad los intereses generales con

sometimiento pleno a la Ley y al Derecho así como a los fines que la justifican (art. 106 CE).

En virtud de todo lo expuesto, se efectuó la siguiente resolución formal al Ayuntamiento de León:

“Que por parte de esa Corporación, se incrementen las medidas oportunas, a fin de impedir la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, en aplicación de lo dispuesto en el art. 23.4 g), de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento de León, por lo que se procedió al cierre del expediente.

En el mismo sentido, resulta de sumo interés destacar la queja **Q/1153/03**, en la que los reclamantes ponían de manifiesto las graves molestias que, para los vecinos de una determinada calle de Ávila, venía ocasionando la permanencia en la misma, hasta altas horas de la madrugada, de un importante número de personas.

Se alegaba, en este sentido, que desde hacía varios años, durante los fines de semana se aglomeraban jóvenes que permanecían en la calle consumiendo bebidas alcohólicas hasta el amanecer, causando graves molestias debido a las voces, ruidos, peleas y actos vandálicos que impedían el descanso de los vecinos e incluso el acceso a sus viviendas.

Por otro lado, en la queja se denunciaba que, por su situación, la referida vía era utilizada, sólo cuando los bares nocturnos estaban abiertos, como “sala” de toma de drogas y tertulias, hechos que podían constatarse a la mañana siguiente, a la vista de los residuos existentes (boquillas de cigarros, botellines de agua...), junto con los vasos y botellas de bebidas alcohólicas que, en muchas ocasiones, tenían que retirar los propios vecinos.

Los residentes de la zona, año tras año, habían pedido al Ayuntamiento de Ávila la adopción de las medidas oportunas. En una de esas reuniones se hizo referencia a las molestias ocasionadas por dos disco bares que ya habían sido objeto de estudio por esta Procuraduría.

Pues bien, según palabras textuales de los reclamantes, lo único que habían conseguido era la instalación de una doble puerta en los referidos locales, medida que, por otro lado, había tenido escasos resultados pues los titulares de las actividades dejaban ambas puertas abiertas, con lo que las molestias continuaban siendo las mismas.

A mayor abundamiento, y lejos de solucionarse el problema, el Ayuntamiento había otorgado licencia de apertura para la ampliación de uno de los establecimientos referenciados, con el fin de pasar de la categoría de bar de copas a la de discoteca, pudiendo dilatar de este modo aún más su horario de cierre, con lo que los vecinos vieron asombrados que sus quejas y peticiones habían causado el efecto contrario al deseado. Por ello, muchos de ellos declaraban abiertamente que no pensaban denunciar

estos hechos nuevamente en el Ayuntamiento o la Policía local, pues veían que no servía de nada.

Esta permisividad e inactividad municipal había perjudicado indudablemente a los vecinos de la zona, que tenían que soportar la incomodidad de acceso a sus viviendas, exceso de ruidos que impiden el descanso nocturno y otras molestias que no tenían el deber jurídico de soportar.

En respuesta a las cuestiones planteadas el Ayuntamiento de Ávila comunicó, entre otros extremos, que como consecuencia de la solicitud de información de esta Procuraduría, la Policía municipal había realizado inspecciones periódicas en la zona, inspecciones en las que no se pudo constatar la veracidad de los hechos expuestos.

Se afirmaba, en este sentido, que la actividad nocturna de la zona se desarrollaba dentro de los límites legalmente permitidos y sin que se hubieran apreciado por la Policía Local alteraciones del orden público o actividades susceptibles de ocasionar molestias a los vecinos.

No obstante lo anterior, y según manifestaciones de los reclamantes, ante la presencia policial, los grupos de jóvenes se disolvían y el volumen de la música disminuía, pero sólo por un breve espacio de tiempo, ya que pasados diez minutos, el problema se volvía a presentar.

A la vista de lo expuesto, y con apoyo en las consideraciones jurídicas expuestas ya en el anterior expediente, esta Procuraduría formuló

una resolución de contenido similar a la anterior dirigida, en este caso, al Ayuntamiento de Ávila.

A la fecha de cierre del presente informe no se ha recibido la respuesta de dicha Corporación.

1.1.1.3. Puertas de garajes

También han sido frecuentes las quejas cuyo origen se encuentra en las molestias procedentes de las instalaciones de apertura y cierre de los garajes ubicados en los inmuebles en los que residen los reclamantes que se han dirigido a esta Procuraduría.

Así ocurría en el expediente **Q/2071/03**, en el que se denunciaban los ruidos ocasionados por la puerta de un garaje sito en la localidad salmantina de Santa Marta de Tormes, hechos que se habían puesto en conocimiento del Ayuntamiento a los efectos previstos en la Ordenanza Municipal para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones vigente en ese municipio, a pesar de lo cual, y, hasta ese momento, no habían sido adoptadas las medidas oportunas.

Se señalaba, en este sentido, que si bien el Arquitecto Técnico Municipal había acudido al inmueble de referencia al objeto de medir los niveles acústicos transmitidos por la instalación, tal inspección se efectuó con un sonómetro que no había pasado la correspondiente inspección técnica, por lo que los resultados obtenidos carecían de los requisitos exigidos 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.

Además, no se habían efectuado nuevas visitas de inspección en el inmueble, situación que estaba causando graves perjuicios a los vecinos afectados.

Admitida la queja a trámite, y tras solicitar el correspondiente informe al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes, éste indicó, entre otros extremos, que el citado garaje era de carácter particular, por lo que no podía considerarse como una actividad clasificada.

No obstante lo anterior, también indicaba que ese Municipio dispone de los medios técnicos necesarios para proceder a la comprobación de las molestias denunciadas.

A la vista de lo expuesto, se consideró oportuno recordar a la Corporación que, de conformidad con lo establecido en el art. 58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, así como en su Anexo V q), los garajes no comerciales para vehículos precisan de previa comunicación al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, por lo que estas actividades también se encuentran sujetas al preceptivo control administrativo.

Así mismo, e independientemente de lo anterior, la instalación de referencia debía ajustarse a las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que

deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones.

En efecto, el Decreto 3/1995, de 12 de enero, incluye dentro de su ámbito de aplicación, a todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas.

De este modo, corresponde al ayuntamiento, en el ámbito de su municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el referido Decreto, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

Los arts. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, límites que son de obligado y directo cumplimiento para todo establecimiento que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de actividades.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución formal dirigida al Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes:

“Que, por parte del personal técnico de esa Administración se realice una visita de inspección en la instalación objeto de la presente queja, con el fin de comprobar si los niveles de transmisión acústica generados por su apertura y cierre 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.

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 arts. 23 y ss del Decreto 3/1995, requiriendo, así mismo, al titular de la instalación, la ejecución de las medidas correctoras oportunas”.

Con fecha 10 de junio de 2004 se recibió comunicación del Ayuntamiento indicando la aceptación de dicha resolución.

1.1.1.4. Industrias

En este apartado debe hacerse referencia al expediente **Q/775/02**, en el que se aludía a las molestias ocasionadas por los ruidos, vibraciones y polvo generados por una fábrica de muebles sita en la localidad leonesa de San Miguel del Camino, perteneciente al término municipal de Valverde de la Virgen.

Las referidas molestias se habían puesto en conocimiento de la Corporación en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual, y según manifestaciones de los comparecientes, no se había adoptado medida alguna al respecto.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento en cuestión sobre la problemática reflejada en la queja, así como la remisión de copia de la siguiente documentación:

- Licencia de actividad otorgada por esa Corporación, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.
- Copia del acta de comprobación de las instalaciones, efectuada en aplicación de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.
- Copia de la licencia de apertura.
- Medidas correctoras ejecutadas.

En el informe remitido por la Corporación en respuesta a las cuestiones planteadas no se hacía mención alguna al cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de la actividad objeto de estudio.

En relación con los otros aspectos indicados, se aportaba copia del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, de fecha 28 de octubre de 1999, en el que expresamente se establecía la obligatoriedad de ejecutar las siguientes medidas correctoras:

1. Los residuos generados durante el desarrollo de la actividad y que tengan la consideración de peligrosos (disolventes, cola, aceites

usados...) se gestionarán a través de gestor autorizado, debiendo proceder el titular de la actividad a su inscripción en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Peligrosos en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León, Sección de Protección Ambiental.

2. La instalación dispondrá de un sistema de aspiración de polvo y serrín a pie de máquina, silos de recogida y almacenamiento de los mismos con sus sistemas de filtrado.

3. Con el fin de evitar las molestias ocasionadas por ruidos y vibraciones, la actividad deberá cumplir los valores guía contemplados 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.

4. Previamente al inicio de la actividad, deberá proceder a la inscripción de la misma en el Registro del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León.

5. La empresa deberá cumplir el RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, que desarrolla la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

A la vista de este informe, mediante Acuerdo de la Comisión de Gobierno, de fecha 21 de febrero de 2000, se había otorgado licencia de

actividad a la empresa solicitante, concediéndose el 24 de febrero del mismo mes la correspondiente licencia de apertura.

No obstante lo anterior, no constaba entre la documentación aportada el acta de comprobación de las instalaciones que, en todo caso, debía haber sido levantada por parte de los servicios técnicos municipales, comprobación de suma importancia en el expediente de referencia, dadas las medidas correctoras adicionales impuestas por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de León.

Con base en los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, esta Procuraduría formuló Ayuntamiento de San Miguel del Camino las consideraciones que siguen:

Primera- Como punto de partida se recordó que el 14 de junio de 2003 había entrado en vigor la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, norma que había derogado la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas

En el expediente objeto de la queja, sin embargo, nos encontrábamos con un procedimiento iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la referida norma, por lo que, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 11/2003, resultaba de aplicación la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Segunda- Tal y como se ha señalado anteriormente, esta Procuraduría no pudo determinar si la actividad denunciada en el escrito de queja se ajustaba a las normas urbanísticas vigentes en el Municipio, ya que, en el informe remitido por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información, no había sido efectuada comunicación alguna a este respecto, a pesar de que este dato resultaba de suma importancia para poder adoptar una decisión en cuanto al fondo del asunto planteado.

Sobre este particular cabía recordar, no obstante, que el art. 5.1 de la Ley 5/1993, establece expresamente que, salvo que proceda la denegación expresa de la licencia por razones de competencia municipal, basadas en el planeamiento urbanístico, en las ordenanzas municipales o por el incumplimiento de los requisitos previos establecidos en la legislación sectorial aplicable, el Ayuntamiento someterá el expediente a información pública durante veinte días mediante la inserción de un anuncio en el *BOP* y en el tablón de edictos del Ayuntamiento.

Por el contrario, los Ayuntamientos deben denegar expresamente aquellas licencias que no se ajusten a la normativa urbanística vigente en el momento de la solicitud.

La aplicación de este precepto no es sino consecuencia de establecido en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en donde se determina que la actividad urbanística pública debe garantizar que el uso del suelo se realice conforme a las condiciones establecidas en las Leyes y en el planeamiento urbanístico.

En efecto, el planeamiento urbanístico resulta vinculante para las Administraciones públicas y para los particulares, todos los cuales estarán obligados a su cumplimiento.

Como señala la Sentencia de 19 de enero de 1996, “la ubicación de una actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa estará supeditada, como dispone el art. 4 del RAMINP, a lo establecido por las Ordenanzas municipales y Planes de Ordenación Urbana que comprenden las precisiones de zonificación y delimitación de usos del suelo. Así, – continúa el Tribunal-, la jurisprudencia de esta Sala ha reiterado que si se pretende ejercer una actividad de las contempladas en el RAMINP, la Administración municipal ha de comprobar, ante todo, si el lugar elegido a tal fin es idóneo según la normativa urbanística, pues en caso negativo, ni siquiera con medidas correctoras podrá ejercerse la actividad... cuando esa idoneidad no concurra se denegará sin más la licencia de modo expreso y motivado, según el art. 30.1 del RAMINP” (SSTS de 14 de diciembre de 1987, de 13 de mayo, 6 de junio de 1989, entre otras).

En el mismo sentido, la STS de 11 de marzo de 2002, expresamente señala lo siguiente: “En su motivo de casación único la parte recurrente alega que la Sala de instancia ha privado de aplicación al art. 30.1 RAMINP, pues conforme a este precepto los Ayuntamientos deben denegar la licencia de apertura solicitada cuando resulte que la actividad que se pretende desarrollar no es conforme a la normativa urbanística aplicable. Este motivo de casación debe ser estimado; la conformidad de la actividad

cuya autorización se solicita con el planeamiento urbanístico es un presupuesto indispensable para que la misma pueda autorizarse, por lo que, si es disconforme con aquél, debe denegarse la licencia sin necesidad de continuar la tramitación del expediente”.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, lo dispuesto en el art. 99 1 d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, ya que, cuando además de licencia urbanística se requiera licencia de actividad, ambas deben ser objeto de resolución única, sin perjuicio de la tramitación de piezas separadas. La propuesta de resolución de la licencia de actividad tendrá prioridad, por lo que, si procediera denegarla, se notificará sin necesidad de resolver sobre la licencia urbanística; en cambio, si procediera otorgar la licencia de actividad, se pasará a resolver sobre la urbanística, notificándose en forma unitaria.

Tercera- El art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León establece expresamente lo siguiente: “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”.

En el mismo sentido se encuentra redactado el art. 35 de la Ley 11/2003, teniendo ambas redacciones su origen en el art. 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (en lo sucesivo RAMINP), que disponía “obtenida la licencia de instalación de una

actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial”.

Es indudable que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de la comprobación, a los efectos de lícito funcionamiento, respecto a si se han adoptado o no las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias. De este modo, la licencia otorgada válidamente no es eficaz hasta que se realicen las comprobaciones pertinentes.

El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, cuya finalidad es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Cuarta- Por otro lado se recordó lo dispuesto en el art. 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPA), en el que se establece que el defecto de forma determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos

formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

Con ello quería destacarse que la irregularidad aludida anteriormente habría determinado la anulabilidad de la licencia de apertura otorgada por esa Corporación, ya que, en el expediente de referencia, no había sido posible averiguar si la decisión adoptada había sido o no correcta, porque precisamente la infracción formal cometida (inexistencia de acta de comprobación) había sustraído elementos de juicio necesarios para una valoración justa de la solución adoptada.

Ahora bien, si la licencia de apertura puede considerarse simplemente anulable es lo cierto que este vicio debería poder subsanarse por aplicación de la regla general del art. 67.1 de conformidad con el cual “La Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan”.

Es evidente, no obstante, que en este supuesto la convalidación requeriría no ya la simple incorporación al expediente del acta de comprobación de las instalaciones, sino una valoración de su contenido, sobre todo si se emitiera en sentido contrario al acto convalidado, a fin de cumplir la exigencia de motivación impuesta por el art. 54 de la Ley 30/1992 ya mencionada.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución formal al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen:

“Que en el supuesto de que en el presente caso no se haya dado efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se proceda sin más dilación, a levantar la correspondiente acta de comprobación de las instalaciones.

Que durante la visita de inspección que, a tal efecto, sea efectuada por los Servicios Técnicos Municipales, se compruebe no sólo el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas en su día por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de León, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Que si el acta se emitiera en sentido desfavorable para la concesión de la licencia de apertura, o se exigiera la adopción de nuevas medidas correctoras en las instalaciones, se motive suficientemente la necesidad de las mismas, a efectos de un efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el art. 54 de la LRJPA.

Finalmente deberá incorporarse la referida acta al expediente, y, en su caso, proceder a la convalidación de la licencia de apertura otorgada por esa Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67 de la LRJPA”.

La anterior resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 20 de octubre de 2004.

1.1.1.5. Ruidos autovía

Las molestias ocasionadas por el tráfico rodado han sido también denunciadas en esta Institución. Así ocurrió en el expediente **Q/667/02**, en el que se aludía a los constantes ruidos procedentes de la denominada “Autovía de Castilla”, en la localidad palentina de Magaz de Pisuerga, molestias que se habían visto agravadas con la instalación, en dicha vía, de unas bandas sonoras.

Según los reclamantes, los anteriores hechos habían sido denunciados en el Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, habiéndose solicitado, en este sentido, la instalación de protectores o pantallas acústicas, a pesar de lo cual, y hasta ese momento, no había sido efectuada gestión alguna al respecto.

En contestación a la solicitud de información efectuada, el Ayuntamiento comunicó a esta Procuraduría, entre otros extremos, que el Ministerio de Fomento, a través de la Unidad de Carreteras del Estado en Palencia, había colocado unos protectores acústicos junto a las viviendas unifamiliares más próximas a la autovía a fin de paliar los niveles acústicos generados por el tráfico rodado en la referida vía.

Puestos en contacto con el reclamante, a fin de constatar si su problema había quedado solucionado, éste manifestó que la ejecución de la medida correctora aludida no había subsanado las molestias ocasionadas en su vivienda.

A la vista de lo expuesto, se recordó al Ayuntamiento que el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones, incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas.

De este modo, como se ha indicado ya en este informe, corresponde al ayuntamiento, en el ámbito de su municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el referido Decreto, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

Los arts. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II.

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

“Que, por parte del personal técnico de esa Administración, se realice visita de inspección a la vivienda objeto del escrito de queja, con el fin de comprobar si los niveles de transmisión acústica que genera el tráfico rodado en la “Autovía de Castilla”, 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.

En el supuesto de constatarse unos niveles de transmisión superiores a los establecidos legalmente, esa Administración debe requerir al Ministerio de Fomento la ejecución de las medidas correctoras oportunas”.

En respuesta a dicha resolución la Corporación afectada indicó, entre otros extremos, lo siguiente:

- La zona a la que se refiere la queja no es zona urbana.
- El Ayuntamiento (al igual que la mayoría de los municipios de tamaño semejante) carece de aparatos de medición.
- La actividad causante del ruido, tráfico de vehículos que circulan por una autovía, no está sometida a ningún control municipal, ni la autovía se somete a licencia urbanística, ni las actividades que el titular de la vía lleve o pueda llevar a cabo en ella y en su zona de afección están bajo control municipal.

Todas estas razones, según el Ayuntamiento, hacían muy difícil cumplir con el requerimiento formulado por esta Procuraduría.

1.1.1.6. Otras instalaciones

Dentro de este apartado, se incluye el expediente **Q/1335/02**, en el que se denunciaban las molestias por los ruidos, olores y suciedad que producía la actividad de carga y descarga de cerdos en una báscula sita dentro del casco urbano de una localidad zamorana.

En la queja se indicaba que el horario de carga y descarga comenzaba a las cuatro de la mañana, con las consiguientes molestias que esta situación generaba para los vecinos colindantes, máxime al carecer la referida actividad de medida correctora alguna.

Los anteriores hechos se habían puesto en conocimiento de la Administración local, a pesar de lo cual, no se había efectuado actuación alguna al respecto.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento sobre las cuestiones planteadas en el expediente.

El Ayuntamiento indicó, entre otros extremos, que la única persona que había denunciado la actividad referenciada en esa Administración no era vecina de la localidad.

No obstante lo anterior, desde esa Corporación se había requerido a los titulares de la instalación objeto del escrito de queja, a fin de que incrementaran las medidas de limpieza del entorno, y se estableciera un horario prudente para el uso de la misma.

Se señalaba, así mismo, que la actividad de referencia se encontraba excluida del ámbito de aplicación de la entonces vigente Ley 5/1993, de 21 de octubre, hoy sustituida por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

A la vista de lo expuesto, se consideró oportuno recordar que, de conformidad con lo establecido en el art. 3 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, el ámbito de aplicación de la norma incluye 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. Debe tenerse en cuenta, así mismo, que en los Anexos de la referida Ley no se excluye expresamente la actividad referenciada.

En efecto, en opinión de esta Procuraduría la instalación objeto de la presente queja constituía una actividad molesta -por los malos olores y ruidos- e insalubre -por posible afección a la salud humana-, máxime teniendo en cuenta que la misma se encontraba dentro del casco urbano de la localidad.

Resultaba irrelevante, por otro lado, la circunstancia de que el denunciante sólo habitase temporalmente la vivienda situada en las proximidades de la actividad, pues amén de que durante los períodos habitados se generaban las molestias expuestas, éstas se extendían a las demás viviendas contiguas.

Debe tenerse en cuenta que este tipo de instalaciones se hayan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de tales instalaciones, concretando sus límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo, ni el transcurso del tiempo, por dilatado que éste sea, ni el pago de tributos ni la simple pasividad o la tolerancia municipal pueden implicar un acto tácito de otorgamiento de licencia (STS de 8 de julio de 2002, 12 de marzo de 1998, 27 de diciembre y 11 de mayo de 2001, 11 de octubre de 2000 y 25 de mayo de 1998, entre otras.)

En el mismo sentido la STS de 3 de junio de 2002, expresamente señala que: “la simple actividad derivada de un determinado uso, durante un período de tiempo, más o menos prolongado, sin autorización para ello, por simple tolerancia de la Administración, cuando incluso tuviere conocimiento de ello, o hubiere debido tenerlo por las circunstancias concurrentes, en absoluto supone ni equivale a la concesión de la correspondiente licencia, aunque se hubieren venido devengando las tasas e impuestos locales atinentes a tal actividad, sin que la carencia de licencia

para ello, pueda ser suplida por el transcurso del tiempo sino por la previa solicitud de la misma, con los requisitos formales exigidos al efecto, tal cual se contempla en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 o disposiciones especiales, con la presentación del proyecto técnico o particularidades de la actividad solicitada, que permitan a la Administración el control de esa actividad en cuanto ajustada o no a la legislación urbanística vigente”.

Como ya se ha indicado en este informe, en supuestos como el que ahora se analiza el art. 68 de la Ley 11/2003 prevé las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación de acuerdo con el procedimiento aplicable según el tipo de actividad conforme a lo establecido en los procedimientos de la presente Ley y en los plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento en cuestión la siguiente resolución:

“Que, siempre y cuando la instalación objeto de la presente queja se ajuste a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, se requiera al titular de la misma para 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, regularice su situación”.

Hasta el momento no se ha recibido comunicación alguna de la Administración en relación con la aceptación o no de la citada resolución.

1.1.2. Explotaciones ganaderas

En diversos expedientes de queja, como en años anteriores, se han examinado las reclamaciones planteadas por los ciudadanos en relación con las molestias ocasionadas por actividades agropecuarias del tipo granjas de cría y/o cebaderos de animales.

Los hechos reflejados en dichos expedientes constituyen un grave problema que afecta a la calidad de vida cotidiana y a la salud de las personas, en el caso de que exista algún foco de infección. En consecuencia, los derechos constitucionales a la salud (art. 43) y a un medio ambiente adecuado (art. 45) resultan afectados por esta problemática.

Además, es evidente que debe compaginarse la actividad económica y empresarial que se desarrolla en las explotaciones ganaderas, motor económico de numerosas comarcas de Castilla y León, con el respeto al derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado que tienen los vecinos de las localidades en las que las mismas están instaladas.

Fundamentalmente, son dos los problemas que se plantean en este tipo de expedientes:

Por un lado, un alto porcentaje de estas explotaciones ganaderas vienen funcionando desde hace años sin las correspondientes licencias. En su mayoría, estas actividades están ubicadas en los cascos urbanos, y han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los planes urbanísticos, por lo que pueden resultar ilegalizables en su ubicación 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.

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.

En relación con esta cuestión, cabe destacar que, a lo largo del año 2004, se ha estudiado por parte de la Administración autonómica la aprobación de un Decreto para la regularización de las explotaciones agropecuarias en el interior del casco urbano. Esta Procuraduría considera que este problema debe abordarse desde la extrema prudencia, intentando conciliar todos los intereses en juego –todos ellos legítimos- y siendo absolutamente escrupuloso en el cumplimiento de las medidas higiénico-sanitarias y ambientales de estas granjas, para evitar futuros problemas con los vecinos de estas localidades.

Además, el Procurador del Común entiende que la Consejería de Agricultura y Ganadería debe agilizar la tramitación de las subvenciones para facilitar el traslado de estas actividades ganaderas en el marco de las subvenciones para la modernización de explotaciones. De esta forma, se conseguiría una racionalización de las mismas y se eliminarían definitivamente las molestias a los vecinos de las pequeñas localidades de Castilla y León, impulsando el logro de una ganadería de localidad.

1.1.2.1. Actividades que carecen de las correspondientes licencias

En primer lugar, ha de aludirse a aquellas explotaciones ganaderas que se encuentran ubicadas en el interior de los cascos urbanos de localidades de cierta importancia, que han provocado numerosas molestias a los vecinos y han quedado obsoletas en su ubicación, por lo que precisan una intervención decidida por parte de las Administraciones públicas afectadas para solucionar el problema.

Así, a título de ejemplo, cabe citar el expediente **Q/606/03**, en el que se hacía referencia al estado de insalubridad y malestar que causa a algunos vecinos la existencia de una cuadra con terneros en una localidad de la provincia de Salamanca, perteneciente al municipio de El Cerro.

Ante esta queja, se solicitó información al Ayuntamiento de El Cerro y a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León sobre esta cuestión.

El Ayuntamiento reconoció la existencia de dicha explotación, explotación que además carecía de las correspondientes licencias ambientales.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente indicó que en los archivos de su Servicio Territorial de Salamanca no existía ningún expediente de actividad clasificada al respecto.

Por lo tanto, de la información recibida, se deduce que esta explotación ganadera carece de las licencias preceptivas para el ejercicio de la actividad mencionada. Además, el hecho de que la explotación ganadera viniera funcionando ininterrumpidamente desde hacía años, sin las correspondientes licencias preceptivas, incluso antes de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León que estaba en vigor cuando sucedieron los hechos denunciados, no justificaba que una actividad clasificada, como es una explotación ganadera, de acuerdo con el art. 2.1 f) de esa Ley, funcionase sin la correspondiente licencia.

Como se ha indicado en anteriores informes, la necesidad de contar con las licencias de actividad y apertura para la instalación y funcionamiento de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, es una obligación jurídica exigible, no solamente desde la entrada en vigor de la Ley 5/1993, sino desde la vigencia del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado mediante Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

Dado que la explotación en cuestión carece de las oportunas licencias, debe tenerse en cuenta lo establecido en el art. 68 de la vigente Ley 11/2003, de Protección Ambiental, de forma que, sin perjuicio de las sanciones que procedan, si la actividad puede autorizarse, el Alcalde debe requerir a su titular para que regularice su situación, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara. Por el contrario, si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, debe procederse a su clausura.

Algo que también se establecía en el art. 26 de la Ley 5/193, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

En la normativa urbanística aplicable al municipio en cuestión, y en concreto en las Normas Subsidiarias de ámbito provincial de Salamanca aprobadas por Orden de 4 de julio de 1989, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se recoge la posibilidad del uso ganadero dentro del suelo urbano, siempre que sea una explotación familiar o corral doméstico, de acuerdo con el concepto establecido en el Anexo V de la Ley de Prevención Ambiental.

Para el resto de instalaciones ganaderas industriales, las citadas normas establecen en su apéndice tercero, que en los núcleos urbanos de población con censo menor de 3.000 habitantes, se instalarán a una distancia mínima de 500 metros del casco urbano, por lo que no es posible que este tipo de explotaciones ganaderas (con la excepción de las domésticas) se encuentren situadas dentro de dicho casco.

De acuerdo con lo anterior, el Ayuntamiento debía requerir al titular de la explotación ganadera para que comunicase el ejercicio de la actividad ganadera, con indicación del número de cabezas de ganado vacuno con que cuenta; en el caso de que excediera de un simple corral doméstico, debía procederse a su clausura al ser dicha actividad ilegalizable en su ubicación actual, de acuerdo con la normativa urbanística expuesta.

Por otro lado, la Consejería de Medio Ambiente tiene la obligación de intervenir, en todo caso, y con independencia de los medios técnicos de que disponga el Ayuntamiento en cuestión, en aquellos supuestos en los que, advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada y comunicadas éstas al Alcalde, éste no actúe conforme a lo dispuesto en la normativa ambiental.

Por ello, se efectuaron las siguientes resoluciones a las Administraciones Públicas implicadas:

Al Ayuntamiento:

“Que se lleven a cabo las inspecciones pertinentes, de conformidad con lo establecido en el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, para determinar el número de cabezas de ganado vacuno existentes en la explotación.

Que, en el caso de que se trate de un corral doméstico, de acuerdo con lo establecido en el Anexo V de la Ley 11/2003, se requiera al

titular de dicha explotación para que se proceda a la comunicación preceptiva establecida en el art. 58 de dicha norma.

Que, en el caso que se supere el número de cabezas de ganado vacuno para ser considerado corral doméstico, por parte del Ayuntamiento, se cumpla la legalidad vigente, al carecer la explotación de las licencias municipales precisas, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 68 b) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Protección Ambiental de Castilla y León, y la normativa urbanística aplicable en este municipio, se proceda a su clausura en su ubicación actual.

Que, de conformidad con lo establecido en el art. 81.2 de la Ley de Prevención Ambiental, se acuerde la incoación del correspondiente expediente sancionador por parte del Ayuntamiento, al incurrir el titular de la explotación ganadera en una infracción tipificada (leve o grave) en el art. 74 de dicha norma.

Que, en el caso de que se produzca la clausura de la explotación ganadera, se colabore por parte del Ayuntamiento en cuestión en el ámbito de sus competencias, para que el titular de la misma pueda acceder a las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones establecidas en la Orden AYG/123/2003, de 10 de febrero en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio, en el caso de que así se solicite”.

A la Consejería de Medio Ambiente:

“Que, en el caso de que se produjese una inactividad en el ejercicio de sus competencias por parte del Ayuntamiento sobre la actividad ganadera de dicho municipio, se lleve a cabo por parte de los técnicos competentes de esta Consejería, de conformidad con los arts. 61.2, 64.2 y 82 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Protección Ambiental de Castilla y León.

Que, se colabore con el Ayuntamiento en cuestión en el ejercicio de las competencias previstas en la Ley de Prevención Ambiental, en el caso de que así se solicite, de acuerdo con el principio de colaboración de las Administraciones Públicas”.

Este caso muestra uno de los problemas fundamentales en la aplicación de la Ley de Prevención Ambiental. En efecto, en ocasiones, los ayuntamientos argumentan que, debido a su pequeño tamaño y presupuesto, carecen de medios para hacer cumplir la normativa ambiental, y tampoco interviene la Administración autonómica invocando el principio de subsidiariedad que la Ley recoge.

En concreto, en el supuesto examinado, el Ayuntamiento afectado indicó que no tenía capacidad ni medios para actuar contra un vecino en un pueblo ganadero por excelencia, por lo que en aplicación del art. 82 de la mencionada Ley, deseaba que actuase el Servicio Territorial de Salamanca, reiterando, además, que dicha explotación no contaba con ningún tipo de licencia.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente indicó que en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 61.2, 64.2, y 82 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el caso de que por parte del Ayuntamiento se produjese una inactividad en el ejercicio de sus competencias en relación con la explotación ganadera objeto de la queja, tanto en lo que se refiere a la actividad inspectora, como a la sancionadora, dichas competencias serían ejercidas por técnicos de esa Consejería. Por otra parte, y en cumplimiento del principio de colaboración entre Administraciones públicas recogido en los arts. 3.2 y 4.1 d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se indicaba que esa Consejería prestaría colaboración al Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias si así lo requiriese éste.

Ante la falta del ejercicio de sus competencias por ambas Administraciones públicas, esta cuestión ha vuelto a plantearse ante esta Procuraduría.

Este año, al igual que el anterior, se mantienen los problemas de explotaciones ganaderas en localidades situadas en las zonas de influencia de las capitales de provincia de nuestra Comunidad Autónoma, y los problemas de convivencia con las nuevas urbanizaciones que surgen en ellas. En estos casos, se observa una fuerte reticencia al cumplimiento de la normativa vigente.

Así, en el expediente **Q/168/03** se hacía referencia a la existencia de una explotación de ganado ovino situada en la localidad de Renedo de Esgueva, localidad muy próxima a la ciudad de Valladolid.

En concreto, en dicho expediente se aludía a los problemas derivados de la acumulación de estiércol procedente de una explotación ganadera de seiscientas ovejas aproximadamente y del paso de los rebaños junto a las nuevas urbanizaciones de esta localidad, lo que hacía que la calle fuese intransitable en días de lluvia, por los excrementos de las ovejas.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento afectado y a la Consejería de Medio Ambiente, para conocer el estado de dicha explotación.

De los informes recibidos se deducía claramente que esa explotación de ganado ovino no contaba, a pesar de su antigüedad, con las licencias ambientales oportunas. Por ello, había sido denunciada por un grupo de vecinos y por los agentes de la autoridad, habiéndose acordado por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid la incoación de un expediente sancionador, imponiéndose una multa de 150.000 ptas. y la suspensión temporal de la actividad hasta que se obtuvieran dichas licencias.

Esa resolución fue recurrida en la vía contencioso-administrativa, estando pendiente de resolución el recurso interpuesto, según los informes recibidos en esta Institución.

En primer lugar, debe indicarse que con relación al procedimiento sancionador en sí, esta Procuraduría no podía entrar en el fondo del asunto, ya que era objeto de un recurso contencioso-administrativo y ello por aplicación de lo establecido en el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, reguladora de esta Institución.

Sin embargo, ese mismo precepto contempla la posibilidad de que se pueda llevar a cabo una investigación sobre la problemática general que, en su caso, se derive de la queja presentada. Por ello, se analizaron, en este caso, dos aspectos: la ejecutividad de las resoluciones dictadas en el procedimiento sancionador y las competencias municipales de clausura de explotaciones ganaderas sin licencia.

De todos los informes remitidos, se derivaba (ya se ha dicho) la carencia de licencias ambientales de esta explotación ganadera, aunque llevase en funcionamiento más de treinta años, ya que no existía constancia documental de las mismas y tampoco constaba en los archivos de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Valladolid.

A este respecto, tal y como indica el Tribunal Supremo (entre otras, en las SS de 22 de abril de 1982, 4 de octubre de 1986, 22 de noviembre de 1995 y 27 de febrero de 1996) “para el ejercicio de una actividad clasificada, es precisa la existencia de la oportuna licencia, y por ello, hasta que la licencia se haya obtenido, no hay derecho al ejercicio de esta actividad, pues una cosa es el derecho a obtener la licencia y otra

ciertamente el derecho al ejercicio de la actividad que la misma comporta, y si el derecho a obtener la licencia surge cuando existen las circunstancias que la norma exige y la administración se ha de limitar a constatar esa realidad, sin embargo, el derecho al ejercicio de la actividad que la licencia habilita, surge a partir de la existencia de la licencia y en las condiciones que la misma establece”.

Por lo tanto, como se ha señalado en apartados anteriores, ni la tolerancia tácita de las Administraciones, ni el público conocimiento de la actividad, habilitan para la obtención de las licencias ambientales preceptivas ya desde la aprobación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961, por lo que, como acertadamente infiere el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid, en la tramitación de su expediente sancionador, nos encontramos ante una explotación ganadera ilegal al carecer de las licencias ambientales oportunas.

Además, dicha explotación es ilegalizable de acuerdo con la normativa urbanística aplicable al municipio. En concreto, en las normas subsidiarias municipales aprobadas con fecha 3 de mayo de 1995, no se hace referencia a las explotaciones ganaderas en casco urbano, por lo que debía acudirse a las normas subsidiarias de planeamiento municipal con ámbito en la provincia de Valladolid, aprobadas por la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 18 de diciembre de 1996. El art. 25 de dichas normas limita el número de cabezas

de ganado de acuerdo con la superficie en suelo urbano compatible con la vivienda.

La conclusión era clara, la explotación, como se ha indicado, no podía legalizarse y, en consecuencia, y por aplicación de la normativa vigente, el Ayuntamiento debía, previo requerimiento, proceder a su clausura.

Al igual que ocurría en el supuesto anterior, para el caso de que el Ayuntamiento no dispusiera de los medios adecuados, podía acudir al auxilio de los técnicos competentes de la Diputación Provincial de Valladolid, de conformidad con el art. 36 de la LBRL, o de la Mancomunidad a la que pertenezca, si así se acordase en sus estatutos, e igualmente podía solicitar el auxilio de los agentes de la autoridad, si así lo estimase conveniente.

Por lo que se refiere a la ejecutividad de la sanción impuesta en el expediente sancionador tramitado, ya se había procedido por vía de apremio al cobro de la multa y en el año 2000 se impuso una multa coercitiva para el cumplimiento íntegro de la resolución dictada.

Ahora bien, además de las multas coercitivas, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, establece, en su art. 96, como uno de los medios de ejecución forzosa, la compulsión sobre las personas. En concreto, en su art. 100, se establece que los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser

ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

Por ello, esta Procuraduría entendía que la Consejería de Medio Ambiente debía proceder, previo requerimiento, a la suspensión de la actividad, sirviéndose, si fuese preciso del auxilio de los agentes de autoridad. De esta forma, se daría cumplimiento a la Orden dictada por esa Consejería, cumplimiento que se había demorado en más de seis años.

Además, de nuevo debían recordarse las competencias subsidiarias de la Consejería de Medio Ambiente de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

En definitiva, después de ocho años desde que se formuló la denuncia correspondiente, esta Procuraduría entendía que debía producirse una coordinación entre el Ayuntamiento y la Consejería de Medio Ambiente para que las molestias que dicha explotación causaba a los vecinos se erradicasen y desaparecieran en el municipio en cuestión.

Así, se formuló la siguiente resolución a las administraciones afectadas:

Al Ayuntamiento de Renedo de Esgueva:

“Que, previo requerimiento, se proceda a la clausura de la explotación ovina mencionada, al ser ésta ilegal e ilegalizable y carecer de las licencias municipales precisas, de acuerdo con lo

dispuesto en el art. 68 b) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, y la normativa urbanística aplicable en este municipio.”

Además, al igual que en otras resoluciones ya mencionadas en este informe, se añadía lo siguiente:

“Que, en el caso de que se produzca la clausura de la explotación ganadera, se colabore por parte del Ayuntamiento en el ámbito de sus competencias, para que su titular pueda acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones, establecidas en la Orden AYG/231/2004, de 23 de febrero (BOCyL 01-03-04), en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD. 613/2001, de 8 de junio, en el caso de que así se solicitase.”

A la Consejería de Medio Ambiente:

“Que por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente se proceda a la suspensión temporal de la actividad de la explotación ganadera, hasta que se obtengan las correspondientes licencias, para dar cumplimiento a la Orden de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 22 de abril de 1998, al ser la sanción impuesta firme y ejecutiva de conformidad con el art. 138 de la Ley 30/1992, y al haber sobrepasado el plazo para adquirir una nave y ubicar la explotación.

Que se colabore con el Ayuntamiento en cuestión en la clausura de dicha explotación ovina y, en el caso de que fuese necesario, se ejerciten las competencias que tiene la Consejería de Medio Ambiente de forma subsidiaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León”.

En la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta del Ayuntamiento.

La Consejería de Medio Ambiente, con posterioridad a dicha fecha, ha comunicado a esta Procuraduría la aceptación de la resolución. Ahora bien, en relación con el primer extremo de dicha resolución, la citada Consejería indica, tras los razonamientos que ha estimado oportunos, que de no haberse procedido a la clausura de la explotación, se continuará con la imposición de multas coercitivas, dado que según el art. 99 de la Ley 30/92, se pueden imponer multas coercitivas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, y en el presente expediente sólo se ha impuesto una multa de tal clase.

Esta Institución considera, sin embargo, que de esta forma no se solucionan los graves problemas que tienen los vecinos, ni se lleva a efecto, en sus propios términos, la suspensión de la actividad acordada en su día por la resolución sancionadora en cuestión.

1.1.2.2. Incumplimiento de los condicionantes de las licencias ambientales

En este apartado, debe hacerse referencia a las quejas que se presentan frente a las grandes explotaciones de ganado que cuentan con todas las licencias ambientales, pero que, por su envergadura, pueden tener problemas en el cumplimiento de las condiciones ambientales. En concreto, este problema hace referencia fundamentalmente a las grandes explotaciones de ganado porcino situadas en provincias, como Salamanca, y sus problemas en el tratamiento de purines.

A título de ejemplo cabe mencionar los expedientes **Q/1974/04** y **Q/2181/04**, ambos pendientes de la oportuna respuesta de las Administraciones públicas competentes a las que esta Procuraduría se ha dirigido.

Otra cuestión que se ha vuelto a plantear este año, referida específicamente a municipios de la provincia de Zamora, es la existencia de ordenanzas municipales ganaderas que, a juicio de esta Procuraduría, se extralimitan en sus competencias y suponen un fraude a la legalidad vigente para la instalación de las explotaciones ganaderas.

Así, sucedió en el expediente **Q/1364/02**, en el que se hacía referencia a las quejas de algunos ciudadanos ante la existencia de una nave de ganado ovino, presuntamente sin licencia, en un municipio de la provincia de Zamora.

En concreto, se aludía a los problemas que estaba causando la ubicación y legalización de una nave de ganado ovino que se encontraba en pleno caso urbano, y en la que se acumulaba abono, paquetes de alfalfa, paja y cereales, aperos de ordeño, y se producían corrosiones en los zócalos de las paredes contiguas. Además, en el escrito de queja, se advertía de la posibilidad de que en el lugar se hallasen depositados varios bidones de carburante para la utilización agraria con los posibles riesgos para todo el vecindario.

En el curso de la tramitación del citado expediente, se solicitó información al Ayuntamiento en cuestión y a la Consejería de Medio Ambiente.

De la información recibida resultó que dicha nave tenía licencia municipal de actividad para almacén de maquinaria y aperos agrícolas. Sin embargo, su titular reconocía la existencia de dicha nave de ganado ovino y, al parecer, había manifestado su intención de realizar una nave en el exterior del casco urbano para ejercer la actividad ganadera de ovino, y que necesitaba temporalmente (para las recién paridas) parte de la nave autorizada para almacén de maquinaria y aperos agrícolas; y solicitaba licencia para desarrollar en la nave dicha actividad ganadera en régimen de explotación familiar (menor de 190 cabezas) para ganado ovino, de acuerdo con las Ordenanzas municipales en vigor en el municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, en dicho expediente debían analizarse dos cuestiones, a saber: la aplicación de la Ordenanza municipal

ganadera existente en el municipio afectado y la validez de la licencia de actividad concedida.

En lo que respecta a la Ordenanza municipal ganadera, la misma fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de acuerdo con el procedimiento dispuesto en el art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. En dicha ordenanza, se pretende “regular el emplazamiento de las actividades agroganaderas en el término municipal”, determinando como explotación familiar la que tenga hasta 190 cabezas de ganado ovino y caprino, pudiendo estar dentro del casco urbano, ya que no establece ninguna distancia mínima.

Ahora bien, otras Ordenanzas municipales ganaderas existentes en los municipios zamoranos, similares a la que se analiza en este expediente, han sido declaradas nulas y no ajustadas al ordenamiento jurídico por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora en distintas ocasiones (entre otras, en sentencias de 6 de septiembre de 2001, 2 de septiembre de 2002 y 16 de diciembre de 2002).

En dichas resoluciones judiciales se indica que “el contenido de dicha disposición administrativa es verdaderamente de índole urbanística (planeamiento), en la medida que supone la determinación con carácter general de usos del suelo prohibidos en espacios del término municipal más o menos alejados del casco urbano. Establecer limitaciones tan importantes como la viabilidad de las explotaciones ganaderas, que precisamente encuentran su ubicación natural fuera del suelo urbano, ha de ser de

acuerdo con la legislación urbanística o de ordenación del territorio con arreglo al planeamiento de rigor, que exigirá un procedimiento más complejo de elaboración y aprobación al de las Ordenanzas municipales al art. 49 de la LRBRL”.

De esta forma, como ya se ha indicado, dichas resoluciones judiciales han considerado contrarias a derecho Ordenanzas ganaderas con un contenido similar a la del Ayuntamiento en cuestión. Y ello al regular una materia sobre la que el municipio carece de competencia o habilitación legal para su definitiva aprobación.

En concreto, la sentencia de 2 de septiembre de 2002 ya citada indicaba que “En definitiva, la ordenanza ha de reputarse contraria a derecho, al regular materia sobre la que no está habilitado legalmente para su definitiva aprobación (una vez ‘desplazada’ en Castilla y León la vigencia del reglamento estatal, de 30 de noviembre de 1961, y suponiendo que se adecuaran a la Constitución sus arts. 4 y 6 sobre emplazamientos de actividades por ordenanzas municipales) y particularmente por contraria a la legislación urbanística señalada. Al imponerlo el art. 6 de la LOPJ, el juez no puede aplicar tal ordenanza y por consiguiente ha de reputarse ilegal la resolución municipal dictada, con el exclusivo amparo y fundamento en tan reiterada disposición administrativa”.

Pues bien, esta Procuraduría considera que la calificación que hace la Ordenanza del municipio en cuestión según la cual una explotación de ganado ovino de hasta 350 cabezas se considera como de explotación

familiar es incorrecta. En este sentido, debe tenerse en cuenta la Ley de Prevención Ambiental, que califica, en su Anexo V, como corral doméstico, aquella explotación que no superen 1 UGM, o como máximo 15 animales o 20 con crías.

Por ello, en conclusión, dicha Ordenanza municipal, de conformidad con el art. 62.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, es nula de pleno derecho, al regular una materia que no sería de competencia estrictamente municipal, debiendo, en consecuencia, iniciarse un procedimiento de revisión de oficio por parte del Ayuntamiento.

En lo que respecta a la licencia de actividad para la nave, debe tenerse en cuenta que esa licencia fue concedida para almacén de maquinaria y aperos agrícolas, pero no para una explotación de ganado ovino, que era la actividad que en realidad se estaba desarrollando.

Por lo tanto, esa explotación funcionaba sin licencias, tal como había reconocido el propio titular. La cuestión fundamental a dilucidar en este caso, era la legalidad de la ubicación de esa explotación de ganado ovino dentro del casco urbano, una vez que esta Procuraduría había llegado a la conclusión de que la Ordenanza municipal ganadera era nula.

El art. 13 del RAMINP prohibía el establecimiento de vaquerías, establos, cuadras y corrales de ganado y aves, dentro del núcleo urbano de las localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas, por lo que, se permitía en aquellas poblaciones

menores de 10.000 habitantes –el mayor número en nuestra Comunidad Autónoma.- entre las que se encuentra el municipio afectado.

En este sentido, cabe citar la STS de 3 de diciembre de 2001 que afirma, de acuerdo con esta normativa, que se podría admitir la instalación de este tipo de granjas “dentro del núcleo urbano de poblaciones que no superen los 10.000 habitantes,... cuando lo permitan las circunstancias concurrentes en cada caso”; por tanto, la obligación absoluta de alejar estas explotaciones de los núcleos urbanos corresponde sólo a las de más de 10.000 habitantes.

Tampoco cabía aplicar al caso examinado la distancia de 2000 metros a las industrias fabriles a partir del núcleo de población establecida en el art. 4 del RAMINP, tal como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Ahora bien, esta norma ha sido desplazada en la normativa autonómica por la aprobación, en primer lugar, de la Ley de Actividades Clasificadas y, posteriormente, la Ley de Prevención Ambiental. Sin embargo, en ninguna de estas dos normas, se hace referencia a unas distancias mínimas de ubicación de dichas explotaciones ganaderas, por lo que debía acudir a la normativa urbanística aplicable a los municipios. Este municipio, dispone de una delimitación de suelo urbano, por lo que cabría aplicar las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de Zamora, aprobadas por orden de 3 de julio de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio,

modificada por Decreto 16/2003, de 30 de enero. Dichas normas no establecen ninguna prohibición ni especificación, remitiéndose en su art. 22, que se refiere a las condiciones de uso en el suelo urbano, a la normativa sectorial de actividades clasificadas.

Al no existir ninguna normativa autonómica que regule las distancias a exigir respecto a otras construcciones en cascos urbanos, y siguiendo la mencionada sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora de 16 de diciembre de 2002, “no infringiendo normativa alguna respecto a las distancias mínimas a observar, y de conformidad, con el carácter reglado de las licencias procedía su concesión”.

Ahora bien, ello no supone que se pueda ejercitar la actividad ganadera sin más, sino que debe hacerse de acuerdo con los condicionamientos que establezca en su día la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Zamora, tras el examen de los proyectos que presente el titular de la explotación.

Por lo tanto, el Ayuntamiento, en el caso de que no haya presentado el titular de esta explotación la documentación de regularización de dicha nave, deberá clausurar la explotación de ganado ovino, si así lo determina el interés público, y ello tras las inspecciones que se lleven a cabo, permitiendo la existencia de almacén de maquinaria y aperos agrícolas, tal como determinaba la licencia de 1999.

Por otro lado, y en relación con la información solicitada a la Consejería de Medio Ambiente, esta Procuraduría constató que se había incoado un procedimiento sancionador contra el titular de la explotación por el ejercicio de una actividad clasificada sin contar con las preceptivas licencias municipales de actividad y de apertura.

Ahora bien, de acuerdo con la vigente Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, (como ya se ha indicado en otros apartados de este informe) la Consejería de Medio Ambiente debe intervenir en aquellos supuestos en los que, advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada y comunicadas éstas al ayuntamiento, éste no actúe conforme a lo dispuesto en la normativa ambiental.

Por ello, esta Procuraduría considera que debe procederse de forma periódica a la inspección de estas instalaciones pecuarias por parte del Ayuntamiento y, subsidiariamente, por los técnicos competentes de la Consejería de Medio Ambiente, para asegurar así el cumplimiento de las condiciones existentes y las relaciones de buena vecindad establecidas en el art. 590 del Código Civil, máxime al estar dichas instalaciones en el interior del casco urbano.

De acuerdo con lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento en cuestión la siguiente resolución:

“Que se revise de oficio la Ordenanza municipal ganadera aprobada por el Pleno de la Corporación de 14 de octubre de 1998, en el sentido de declarar la nulidad de pleno de derecho de

ésta, al regular materia sobre la que no está habilitado legalmente para su definitiva aprobación y, particularmente, por contraria a la legislación urbanística señalada.

Que se lleven a cabo las inspecciones previstas y se requiera a al titular para la regularización de la explotación de ganado ovino en cuestión, de conformidad con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, al incumplir las licencias ambientales otorgadas en su día, y se proceda, si fuese ilegalizable, a su clausura en la ubicación actual”.

Y además, al igual que en otros expedientes reflejados en este informe, se recomendó al Ayuntamiento la colaboración con el titular de la explotación afectada, de solicitarlo éste, para acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones, y poder, así, trasladar la explotación fuera del casco urbano de la localidad.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Medio Ambiente, se procedió a archivar esta actuación.

El Ayuntamiento aceptó la resolución, ya que se facilitó al titular de la explotación la realización de una nave fuera del casco urbano, que, al parecer, ya se estaba ejecutando. Además, en lo relativo a la Ordenanza se comunicó que en breve se procedería a su revisión y se plantearía la aprobación de una nueva Ordenanza ajustada a la normativa mencionada.

1.1.3. Estaciones depuradoras de agua

En el expediente **Q/337/02** se aludía a los problemas existentes en la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) en la localidad de Revenga, perteneciente al municipio de Segovia. En concreto, en el escrito recibido en esta Procuraduría el reclamante mostraba su disconformidad con la construcción y ubicación de la EDAR del barrio de Revenga, situada en la ciudad de Segovia.

Tras la admisión a trámite de la queja, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Segovia.

En concreto, la citada depuradora estaba incluida en el Plan Integral de Saneamiento del término municipal de Segovia, aprobado por acuerdo del Pleno de 9 de enero de 1997, tomando como base el denominado “estudio de soluciones para el saneamiento de Segovia y los municipios situados aguas arriba de su EDAR” realizado en su día por la Junta de Castilla y León.

Al parecer, tras diversos avatares, se acordó por el Ayuntamiento de Segovia la tramitación de la estación depuradora de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, publicándose anuncio de información pública en el BOP de Segovia de noviembre de 1998, produciéndose alegaciones en relación con la falta de idoneidad de la ubicación elegida por el municipio segoviano, al afectar a un bosque de dehesa de fresnos tradicional situado

en el Soto de Revenga, con un alto valor ecológico, y en las proximidades de la sierra de Guadarrama.

De acuerdo con el Plan General de Ordenación Urbana de Segovia de 1984 vigente en aquel momento, la ubicación de dicha estación depuradora estaba en suelo rustico, por lo que le era de aplicación el procedimiento de autorización excepcional de uso de suelo rústico de conformidad con el art. 25 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Ante las alegaciones formuladas por particulares, se emitieron diversos informes técnicos ratificados por la Comisión de Gobierno municipal con fecha 13 de octubre de 1999. El expediente se remitió a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en diciembre de 1999. Dicha comisión emitió informe favorable a dicha actividad, razón por la que, en sesión celebrada en noviembre de 1999, se concedió la autorización de uso excepcional de suelo rústico por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia, y, en segundo lugar, con fecha 8 de marzo de 2000, el Ayuntamiento de Segovia otorgó licencia de actividad.

Frente a dicha concesión de licencia de actividad, se interpuso recurso de reposición, que no ha sido resuelto por el Ayuntamiento en cuestión.

A los efectos de este expediente, interesa destacar que en relación con otra estación depuradora, concretamente la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Madrona, se habían planteado algunos problemas

similares a los de la EDAR de Revenga, y finalmente se había interpuesto recurso contencioso-administrativo. Dicho recurso fue resuelto, en primera instancia, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia anulando la licencia de actividad de la EDAR de Madrona, por su proximidad con el casco urbano, sentencia que fue confirmada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en Castilla y León (sala de Burgos).

Realizadas las precisiones anteriores, deben analizarse todas las cuestiones que se plantean en el expediente.

Así, en lo que se refiere a la falta de resolución expresa por el Ayuntamiento de Segovia del recurso de reposición interpuesto en su día, debe tenerse en cuenta que tal y como establece el art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso es de un mes. Dicho plazo se ha superado con creces por el Ayuntamiento (más de tres años y medio en la fecha del informe). Por ello, esta Procuraduría entiende que el Ayuntamiento de Segovia debe cumplir la obligación que tienen todas las Administraciones públicas de resolver los recursos administrativos interpuestos por los ciudadanos, aunque éstos sean potestativos, y ello como elemento de control y garantía de la adecuación de los actos administrativos al principio de legalidad.

Con respecto al fondo del asunto, en primer lugar, debe indicarse que no corresponde al Procurador del Común el análisis de los criterios de idoneidad y de ubicación de la depuradora.

Estas cuestiones técnicas entran dentro del contenido de la potestad discrecional, entendida ésta como una facultad de la Administración de decidir entre varias opciones igualmente justas. En este caso, no corresponde enjuiciar a esta Institución, si es mejor el sistema de depuración escogido por el Ayuntamiento o el que se determina en el recurso de reposición interpuesto. De esta forma, la mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, no puede ser considerada constitutiva de una irregularidad.

Sin embargo, dentro de estas potestades discrecionales, es posible el control de los elementos de hecho que suponen la base de su ejercicio, y uno de ellos es la distancia al casco urbano. En efecto, en el art. 4 del RAMINP se indica que “en todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo próximo de población agrupada”. El incumplimiento de este precepto fue el motivo considerado por el Tribunal Superior de Justicia en Castilla y León (Burgos) al anular la licencia de actividad de la EDAR de Madrona, en su sentencia de 23 de noviembre de 2001.

La exigencia de la distancia de dos mil metros se ha mantenido por el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones y su dispensa sólo puede efectuarse en supuestos excepcionales debidamente justificados. Así, en la Sentencia de dicho Tribunal de 7 de octubre de 2003 se indica que “la dispensa por parte de la autoridad municipal de la distancia de dos mil metros, impuesta por el art. 4 del Reglamento aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, no es una mera cuestión de medidas correctoras del impacto ambiental, que siempre deberán ser adoptadas conforme a lo establecido por los arts. 17 y 18 del propio Reglamento, sino que, para que, conforme a lo dispuesto en el art. 15 de la misma norma, sea admisible reducir esa distancia de dos mil metros es necesario que concurren circunstancias excepcionales debidamente justificadas”.

Nada se indica en la información remitida por el Ayuntamiento de Segovia, limitándose a adjuntar un plano en el que se observa la situación de la EDAR con respecto a la localidad de Revenga; sin embargo, de la documentación remitida por el reclamante, puede deducirse que esa depuradora se encuentra a una distancia inferior a esos dos mil metros que señala el RAMINP, al igual que sucedía con la situada en Madrona.

Puede plantearse la duda acerca de si dicho precepto puede aplicarse a una depuradora, ya que éste sólo habla de establecimientos fabriles. Sin embargo, la jurisprudencia ha sido tajante al aplicar un concepto amplio de industria fabril en el que se incluyen las estaciones depuradoras de aguas residuales. Así, el Tribunal Supremo, en su reciente

Sentencia de 1 de abril de 2004 indica al respecto que “Tampoco podemos compartir el argumento de que la estación depuradora, por no ser en sentido estricto una industria fabril, no queda sujeta a aquella regla general sobre la distancia mínima, pues desde la conocida sentencia de este TS de fecha 18 de abril de 1990, pasando por las posteriores de 8 de marzo de 1996, o 31 de enero de 2000, la jurisprudencia ha defendido el empleo, en la interpretación de aquel art. 4, de un concepto amplio de la expresión industrias fabriles, de suerte que, al igual que en la primera de aquellas sentencias, en las que se incluyó en el concepto un vertedero de residuos sólidos urbanos, hemos de incluir ahora la estación depuradora de aguas residuales, pues ésta es también un centro donde las aguas son sometidas a tratamiento y, por tanto, a una actividad industrial. Es más, la sujeción de una estación depuradora de aguas residuales a la regla general sobre distancia mínima establecida en el repetido art. 4 del reglamento de 1961 ya fue expresamente afirmada por este TS en su sentencia de 4 de octubre de 1991”.

Otra cuestión a debatir es si el art. 4 del RAMINP se mantiene en vigor en Castilla y León, ya que la Disposición Transitoria de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, determinaba que dicho reglamento se mantenía en vigor hasta que se produjera el desarrollo reglamentario de esta norma, desarrollo que se produjo en 1994. De una interpretación literal de dicho precepto, se deduciría su inaplicabilidad en nuestra Comunidad. Sin embargo, la Sala de

lo Contencioso-Administrativo del TSJCyL en Burgos ha entendido, en diversas sentencias, que el citado art. sí es aplicable en Castilla y León (SSTSJCyL de 14 de septiembre de 2001 y de 24 de enero de 2002), y así sucedió en el caso de la depuradora de Madrona.

Además, esta cuestión ha quedado definitivamente zanjada en la STS de 1 de abril de 2004 ya citada, que al referirse a la EDAR de Aranda de Duero, indica que dicho artículo es de entera aplicación en Castilla y León, ya que “frente a la interpretación (reservada a ella) que la Sala de instancia hace de la Disposición Transitoria de la Ley Autonómica 5/1993, de 21 de octubre, entendiendo que las normas de aquel reglamento que devendrían inaplicables una vez desarrollada reglamentariamente dicha Ley serían, sí, las relativas a la documentación exigida para la solicitud de la licencia de actividad y al régimen jurídico de las Comisiones de Actividades Clasificadas, pero no, al menos, la relativa a la distancia exigida en aquel art. 4, no se desarrolla en el motivo (que lo es el primero de los formulados por la representación procesal del Ayuntamiento) una argumentación que ponga de relieve lo erróneo de aquella interpretación, cuya corrección no viene excluida por el tenor de la Disposición Transitoria de que se trata y viene abonada por la circunstancia de que la Ley 5/1993 pide explícitamente un desarrollo reglamentario, precisamente, respecto de la documentación que ha de presentarse con la solicitud de licencia de actividad (art. 4) y respecto al régimen jurídico de la Comisión Regional y

la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en particular sobre sus funciones, composición y funcionamiento (art. 15)”.

Este reglamento sólo se debe inaplicar en Castilla y León en lo que respecta a normas de funcionamiento de los órganos colegiados y la documentación a acompañar en la licencia de actividad, pero es de plena aplicación en lo que respecta a las distancias de los establecimientos fabriles con los núcleos urbanos. Pero, además, el Tribunal Supremo en esta sentencia da otro argumento, y es que de acuerdo con el reparto de competencias, corresponde al Estado dictar las normas básicas de protección del medio ambiente, y a las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar normas adicionales de protección al medio ambiente, por lo que vulnera la norma constitucional que una Comunidad Autónoma elabore una normativa medioambiental menos protectora que la estatal. Así, lo establece la Sentencia de 1 de abril de 2004: “Pero es que, además, la norma de aquel artículo referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces

vigente del art. 27.1.1ª (hoy art. 34.1.1ª) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, disponía que en la materia de “Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud”, la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del art. 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”.

Tampoco cabría argumentar el hecho de que el emplazamiento viniese autorizado por lo indicado en la normativa urbanística aplicable al municipio de Segovia. La STS de 1 de abril de 2004 ya citada, en su Fundamento de Derecho Sexto, indica, al respecto lo siguiente: “pues el texto de aquel art. 4, y en especial la expresión “en todo caso” con que se inicia su inciso último, conduce a entender que las ordenanzas municipales y los planes urbanísticos del municipio no pueden desoír la regla general establecida en ese inciso último. Así lo confirma, explícita e inequívocamente, la redacción del art. 11.3 de la Orden de 15 de marzo de 1963, que aprobó la instrucción por la que se dictan normas para la aplicación del reglamento de 1961. Y así lo ha entendido este TS en sus Sentencias, entre otras, de 29 de mayo de 1980, 8 de marzo de 1996 y 31 de enero de 2000”.

Por lo demás, no era preciso entrar a analizar el resto de las cuestiones que planteaba el reclamante (caducidad de licencia de actividad,

licencia de apertura, etc.), al haberse analizado la cuestión principal referida a la nulidad de la licencia de actividad concedida por incumplimiento de las distancias mínimas establecidas en el RAMINP. Únicamente, es preciso constatar la falta de contestación por el Ayuntamiento de Segovia, a los escritos referidos a la declaración de caducidad de licencia de actividad, aunque esta Institución comparte los criterios jurídicos señalados por el Ayuntamiento en su informe, al indicar que la caducidad de las licencias no se produce de forma automática por el simple paso del tiempo, siendo preciso un acto formal declarativo, adoptado tras los trámites previos necesarios, actuaciones administrativas que no se habían desarrollado por dicha corporación.

En conclusión y en vista de lo expuesto, al resultar plenamente aplicable al caso el contenido del art. 4 del RAMINP, la estación depuradora de aguas residuales de Revenga incumple la distancia mínima de dos mil metros con el núcleo urbano que dicho precepto establece.

Por lo tanto, el Ayuntamiento de Segovia debía, al resolver el recurso de reposición interpuesto en su día –de haberse presentado en tiempo y forma-, acordar la nulidad del Decreto de 8 de mayo de 2000 por el que se concedía la licencia de actividad a la EDAR de Revenga.

Además, en el caso de que la depuradora se encontrase en funcionamiento debía procederse a la paralización de su actividad, tras la declaración de la nulidad de la licencia de actividad y, por otro lado, al

tratarse de una actividad ilegalizable en su ubicación actual, lo procedente era su clausura.

Esta Procuraduría no apreció ninguna irregularidad en la actuación de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, al no haber participado en la realización de la EDAR de Revenga, por lo que así se le comunico a los efectos oportunos.

Por todo ello, se formuló al Ayuntamiento de Segovia una resolución en la que se recomendaba lo siguiente:

La resolución del recurso de reposición interpuesto en su día, declarándose la nulidad del Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Segovia de 8 de marzo de 2000, por el que se concedía licencia de actividad a la EDAR de Revenga, al incumplir la distancia mínima de dos mil metros al casco urbano que marca el art. 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), de conformidad, además, con lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Además, se recomendaba la clausura de la depuradora, 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.

Y, en fin, que con estricta observancia de la normativa urbanística y medioambiental, se tomaran las medidas oportunas para buscar una

solución a la depuradora de las aguas residuales en la localidad de Revenga.

El Ayuntamiento de Segovia no ha contestado a esta resolución.

1.1.4. Varios

Durante el presente año, esta Procuraduría ha recibido varias quejas relativas a las molestias procedentes de los ruidos y ladridos de los perros de casas colindantes a las de los reclamantes.

En algunos casos las quejas se refieren a las molestias causadas por perros cuidadores de ganado, en otros las molestias derivan de los ladridos ocasionados por perros de caza que permanecen en casetos colindantes a las viviendas de los reclamantes (en ocasiones cabe hablar, incluso, de perreras en atención al número de animales existentes en dichos casetos).

Así, a título de ejemplo, puede mencionarse la queja **Q/835/04**, en la que se aludía a las molestias causadas por una perrera ubicada en la localidad de Arenas de San Pedro (Ávila). Esta perrera que, al parecer, se utilizaba para criar perros de raza para su posterior venta; estaba rodeada de viviendas, la instalación carecía de paredes y tejado -tan sólo tiene cuatro bloques de cemento y un cerramiento de malla metálica-, y se encontraba situada en el interior del casco urbano.

Los ladridos de los perros de día y de noche provocaban continuas molestias a los vecinos colindantes, añadiéndose al problema de los ruidos,

el tema sanitario derivado de los malos olores procedentes de la instalación, así como los derivados de la presencia de bichos, moscas, etc.

Aunque se había presentado alguna denuncia ante el Ayuntamiento, no se había recibido contestación alguna.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento que comunicó que dicha perrera carecía de las pertinentes licencias municipales, que por otro lado no habían sido solicitadas. También se indicaba que el terreno en el que estaba localizada la perrera estaba calificado en el Plano nº 3 de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento como suelo urbano y por tanto la actividad no era legalizable.

En consecuencia, la perrera carecía de las oportunas licencias, y en su ubicación actual era ilegalizable, al estar calificada la zona como suelo urbano y no estar permitida esta actividad, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable.

Por ello, conformidad con lo establecido en el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, el Ayuntamiento debía, previo requerimiento, proceder a su clausura.

En el caso de que el titular de la perrera no cerrara la actividad voluntariamente, de acuerdo con los arts. 96 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, podía ejecutarse forzosamente el acuerdo u

orden de clausura, solicitando, incluso, el auxilio de los agentes de la autoridad, si fuese necesario.

Además, a juicio de esta Procuraduría, el Ayuntamiento debía proceder a la incoación de un expediente sancionador, al constituir esta actividad una infracción tipificada en el art. 74.3 de la Ley de Prevención Ambiental, siendo competente para ello dicha Administración local por aplicación de lo establecido en el art. 81 de la Ley mencionada.

Por todo ello, esta Institución formuló una resolución dirigida al Ayuntamiento en cuestión, cuyo contenido coincidía en parte con la dictada en el expediente **Q/168/03**.

En concreto, los términos de dicha resolución son los siguientes:

“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 a la clausura de la perrera instalada en la localidad, al ser ésta ilegal e ilegalizable, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable a este municipio.

Que, se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ejercicio de dicha actividad, al carecer de todas las licencias ambientales oportunas, de acuerdo con lo establecido en el art. 74 y el art. 81.2 de la Ley 11/2003 mencionada”.

El Ayuntamiento no ha respondido a esta resolución.

1.2. Calidad de las aguas

En el presente apartado se analizan las quejas relativas a la actuación de las distintas Administraciones públicas en relación con el dominio público hidráulico. El primer aspecto que debe destacarse 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: Ebro, Duero, Tajo 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.

Respecto a las competencias autonómicas, el art. 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 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 la “protección del medio ambiente y de los ecosistemas”.

Además, dada la gran importancia que tiene la Cuenca del Duero en nuestro territorio (aproximadamente, el 98% del territorio de esta cuenca se encuentra en Castilla y León), debe tenerse muy en cuenta la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía, incluida en la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, al establecer que “la Comunidad Autónoma cooperará en los términos previstos en la legislación estatal y mediante los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión”.

Por otro lado, conviene recordar las competencias municipales en la calidad de las aguas, ya que corresponden a las corporaciones locales, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de BRL, las competencias en la protección del medio ambiente, el suministro de agua a las poblaciones y el tratamiento de aguas residuales.

En las quejas que se han recibido en esta Procuraduría se hace referencia tanto a las actuaciones de las Confederaciones Hidrográficas en Castilla y León (Duero, Tajo, Norte y Ebro), como a las de la Consejería de Medio Ambiente y de los municipios.

1.2.1. Vertidos y saneamiento

En primer lugar, debe hacerse referencia a los problemas derivados de la contaminación de arroyos y riberas por los purines generados por diversas actividades relacionadas con explotaciones agropecuarias.

Así, en el expediente **Q/98/03**, se aludía a la contaminación que sufrían los cauces de agua que discurren por una finca dedicada a actividades agrícolas y ganaderas extensivas situada en una localidad de la provincia de Salamanca, contaminación procedente, presuntamente, de un matadero.

En el curso de la tramitación del expediente aludido se solicitó información a la Confederación Hidrográfica del Duero, al Ayuntamiento afectado y a la Consejería de Medio Ambiente.

Como se ha indicado, en este caso el presunto vertido procedía de un matadero. Dicho matadero disponía, según el informe de la Confederación Hidrográfica del Duero, de autorización de vertido concedida con fecha 2 de marzo de 1987, siendo tratadas las aguas residuales en fosa séptica.

Ahora bien, como consecuencia de los controles periódicos que realiza el personal del organismo de cuenca, se habían incoado desde el año 1997 diez expedientes sancionadores, correspondiendo siete de ellos a los años 2001 y 2002.

Por su parte, tanto el Ayuntamiento en cuestión como la Consejería de Medio Ambiente indicaron a esta Procuraduría que todas las denuncias se habían remitido a la Confederación Hidrográfica del Duero, al ser ésta la Administración competente en materia de aguas.

En la documentación aportada por el Ayuntamiento, se observó que éste había solicitado una inspección técnica a la Diputación Provincial de Salamanca para ayudar a vigilar el matadero existente en ese municipio; sin embargo, ésta contestó que ni el Ayuntamiento, ni la Diputación, contaban con medios técnicos y humanos adecuados para realizar las labores de inspección y control requeridas (control de vertidos, etc.).

Asimismo, el Ayuntamiento puso de manifiesto a la Confederación Hidrográfica del Duero, el estado en que se encontraba el regato que atraviesa el municipio a consecuencia de los vertidos afirmando que “Esta situación se ha puesto en conocimiento tanto de ese organismo como del Seprona en repetidas ocasiones, pero no se ha conseguido que dicha industria trate sus vertidos de manera adecuada.” Además, seguía indicando la corporación que se había tenido conocimiento de que en octubre la Guardería de la Comisaría de Aguas comprobó, a instancias del Ayuntamiento, los vertidos indeseables que se estaban produciendo al regato procedente del matadero. Dos meses después, podía comprobarse el actual estado del regato y la acumulación de fangos y otras sustancias en el mismo.

En la información remitida por el Ayuntamiento, se indicaba que la instalación contaba con licencia de actividad y de construcción, pero no se aportaba copia de dichas licencias.

A juicio de esta Procuraduría, para corregir los perjuicios que se estaban produciendo, debía realizarse una inspección por parte del personal competente del Ayuntamiento, de conformidad con el art. 61 de la Ley de Prevención Ambiental. Además, en el supuesto de que con las inspecciones que se llevasen a cabo se constataste alguno de los supuestos contemplados en el art. 66 de dicha norma, el Ayuntamiento podría paralizar dicha actividad de forma motivada. En concreto, dicha paralización podía resultar procedente de constataste alguna de las circunstancias siguientes:

- Incumplimiento o trasgresión de las condiciones impuestas para la ejecución del proyecto.

- Existencia de razones fundadas de daños graves o irreversibles al medio ambiente o peligro inmediato para las personas o bienes en tanto no desaparezcan las circunstancias determinantes, pudiendo adoptar las medidas necesarias para evitar los daños y eliminar los riesgos.

Al igual que en casos anteriores, la Consejería de Medio Ambiente tiene la obligación de intervenir, en todo caso, y con independencia de los medios técnicos de que disponga el Ayuntamiento en cuestión, en aquellos supuestos en los que, advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada y comunicadas éstas al alcalde, éste no actúe conforme a lo dispuesto en la normativa ambiental.

En lo que se refiere a la cuestión principal de los continuos vertidos de aguas residuales de este matadero, tanto en lo referido a la autorización existente, como a los expedientes sancionadores incoados, debe indicarse que esta materia escapa de las competencias de esta Institución, al ser la Confederación Hidrográfica del Duero un organismo dependiente de la Administración del Estado (Ministerio de Medio Ambiente), por lo que se remitieron estas cuestiones al Defensor del Pueblo, al ser éste, el comisionado competente para su fiscalización.

En atención a lo expuesto se formularon las siguientes resoluciones a las Administraciones públicas afectadas:

Al Ayuntamiento:

“Que se lleven a cabo las inspecciones pertinentes en la empresa afectada para que ésta cumpla las medidas correctoras establecidas en la licencia de actividad, de conformidad con lo establecido en el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Que, en el caso de que como consecuencia de estas inspecciones, se hubiera modificado alguna instalación de las existentes en el conjunto en relación con las licencias de actividad y obras expedidas en su día, se requiera a esta empresa para que las corrija en el plazo marcado en el art. 64 de la Ley de Prevención Ambiental.

Que, en el caso de que como consecuencia de estas inspecciones, se considerase que las instalaciones de esta empresa. incurren en alguno de los supuestos establecidos en el art. 66 de la Ley de Prevención Ambiental, se proceda a su suspensión, hasta que lleve a cabo las mejoras necesarias.”

A la Consejería de Medio Ambiente:

“Que, en el caso de que se produzca una pasividad en la actividad inspectora del Ayuntamiento en cuestión respecto de las instalaciones existentes en la empresa mencionada, se lleve a cabo dicha inspección por parte de los técnicos competentes de la Consejería, de conformidad con los arts. 61.2 y 64.2 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Protección Ambiental de Castilla y León.

Que, se colabore con el Ayuntamiento en el caso de que así lo solicite, de acuerdo con el principio de colaboración entre las Administraciones Públicas establecido en el art. 19 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en la inspección de dicha empresa”.

Ambas resoluciones fueron aceptadas por las Administraciones afectadas. En concreto el Ayuntamiento, al parecer, había contratado una empresa para gestionar el control de los vertidos y estaba haciendo todo lo posible para que se cumpliese la legalidad, controlando los vertidos a través de esta empresa (como se ha dicho), o comprobando y controlando

mensualmente los informes que dicha empresa proporcionaba al Ayuntamiento.

La Administración autonómica aceptó la resolución mencionada indicando que los técnicos competentes de la Consejería de Medio Ambiente ejercerían las funciones inspectoras y, en su caso, sancionadoras, en el caso de que se produjese una inactividad por parte del Ayuntamiento, colaborando con el municipio en el ejercicio de sus competencias.

Por lo que hace a los vertidos procedentes de la actividad industrial, cabe citar el expediente **Q/1448/03**, en el que se alude a los presuntamente procedentes de una fábrica en una localidad de la provincia de León.

Según el autor de la queja, esa localidad estaba sufriendo continuas molestias por olores insoportables y vomitivos, así como por la existencia de líquidos encharcados en el entorno de la industria, incluso, a veces, en la margen derecha de la carretera León-Villarroañe, debido, presuntamente, a la actividad de dicha empresa o fábrica.

En dicha queja se aludía también a la tramitación administrativa de la denuncia formulada por el Equipo del Seprona de la Guardia Civil de León, en relación con una serie de presuntas infracciones cometidas por dicha empresa.

En la inspección realizada por el Seprona se constataron los siguientes hechos:

- Dicha planta centra su actividad en la transformación de los desperdicios de origen animal en harinas y grasas, y se encuentra situada a una distancia de quinientos cincuenta metros de la última edificación de una localidad situada en la provincia de León. Cuenta con los siguientes elementos:

a) Planta principal de transformación situada en la parte sur del recinto y alberga en zonas separadas:

1ª.- Zona sucia, orientada al Norte, dónde se lleva a cabo la recepción, almacenamiento y manipulación de las materias primas.

2ª.- Zona limpia, orientada al Sur, integrada por la maquinaria que procesa la materia prima y se obtienen los productos transformados.

b) Silos de almacenamiento de productos transformados.

c) Nave en dónde se ubican las calderas generadoras de vapor y emisor de éste al exterior.

d) Seis balsas de decantación sin impermeabilización del terreno de unos cien metros cuadrados cada una, distribuidas, cuatro al Norte, una al Oeste y otra al centro, todas ellas dentro de la superficie del terreno ocupada por la mercantil que recogen las aguas residuales del proceso.

e) Instalaciones del vertido de aguas de refrigeración.

f) Instalaciones dedicadas a oficinas y vestuarios.

- Con respecto a los olores, se aprecia mal olor dentro del recinto de esta empresa, llegando a alcanzar el día de la inspección la diversas localidades próximas a la industria.

- La empresa no presenta el libro registro para industrias potencialmente contaminadoras, al igual que se observan emisiones en el libro registro de emisión de contaminantes a la atmósfera en las instalaciones de combustión.

- Dispone de dos autorizaciones de vertido expedidas por la CHD, una para aguas de refrigeración del año 1992, y otra para el vertido de aguas residuales de proceso del año 1998.

- Posee licencia municipal de 1977 como industria de fundición de grasas y almacenamiento.

- Posee autorización administrativa, expedida por la Dirección General de Agricultura y Ganadería de 1998 por la que se califica como “centro transformador de desperdicios de origen animal de alto riesgo”, asignándola como número oficial LE-04-A y queda inscrita en el Registro de Industrias Agrarias como actividad de “procesado de productos cárnicos para la obtención de grasas y harinas”.

Además, en dicha denuncia se aludía también a los siguientes incumplimientos:

- Incumplir lo dispuesto sobre recepción y mantenimiento, depositando la materia prima de forma que los líquidos y grasas puedan alcanzar otras instalaciones (art. 4 del RD 2224/1993 mencionado).

- No acreditar posesión del libro registro para industrias potencialmente contaminadoras y omisión de datos en los libros registro de las mediciones de emisión de contaminantes a la atmósfera en las instalaciones de combustión (art. 83 del RD 833/1975, de protección del ambiente atmosférico).

- Abandono o vertido de cualquier tipo de residuo no peligroso (art. 34 Ley 10/1998).

- Incumplimiento de autorización del vertido de 1998 expedida por la CHD (art. 116 c) del RDLeg 1/2001, del Texto Refundido de la Ley de Aguas).

- Realizar cambio o ampliación de la licencia de actividad que tenía del ayuntamiento (art. 75 Ley de Prevención Ambiental).

Ante la denuncia presentada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, (también se formuló denuncia ante la CHD y el Ayuntamiento), se llevó a cabo una inspección conjunta por parte de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social, Agricultura y Ganadería, y Medio Ambiente, de fecha 3 de septiembre de 1998; siguiendo las instrucciones de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

En dicha inspección se confirmó la existencia de licencia de actividad pertinente de 1977, los permisos de la CHD, que se realizan controles periódicos de emisiones de contaminantes a la atmósfera, y que debía comunicar al Servicio Territorial de Medio Ambiente su inscripción como pequeño productor de residuos peligrosos.

Dentro de los órganos de la Administración autonómica, el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, decidió no incoar expediente sancionador alguno al entender que, todas estas cuestiones son competencias del resto de órganos administrativos mencionados. En cambio, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León decidió, con fecha 15 de septiembre de 2003, solicitar el correspondiente informe a la Sección de Sanidad y Producción Animal, para que precisara la infracción correspondiente con la finalidad de incoar en su caso el oportuno expediente sancionador. Por último, el Servicio Territorial de Medio Ambiente, requirió a la empresa afectada para que efectuase de forma inmediata las siguientes actuaciones:

- 1.- Realización y presentación de un informe ambiental de inmisión (calidad del aire), por un organismo de control autorizado (OCA), para que, a través de este Servicio, se remita para su evaluación al Laboratorio Regional de Calidad Ambiental.

- 2.- Proceder a la limpieza interna y externa de las instalaciones.

- 3- Efectuar operaciones de almacenamiento y recogida de residuos peligrosos y no peligrosos acordes con lo previsto en la Ley 10/1998, de 21

de abril, de residuos, con objeto de evitar su dispersión por la planta industrial y sus anejos.

Posteriormente, realizada una nueva inspección, se requirió a la empresa para que adoptase las siguientes medidas:

1.- Implantación de instalaciones de unidades de depuración de gases (aerocondensador de vahos), que evite a lo largo del proceso industrial, la evaporación de compuestos volátiles y su salida al exterior con la consiguiente generación de olores en fábrica y su entorno.

2.- Instalación de depuradora de aguas residuales adecuada a la actividad que desarrolla.

Finalmente, se decidió que no era precisa la incoación de expediente sancionador por estos hechos.

El Ayuntamiento comunicó a esta Procuraduría tanto los distintos avatares de los otorgamientos de las licencias de actividad y obras pertinentes en la década de los años 70, como los distintos escritos remitidos desde la Administración municipal ante las denuncias recibidas, manifestando su carencia de medios personales y técnicos. En concreto, se indicaba que:

- Se había requerido ayuda a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de León y al Servicio de Asistencia a los Municipios de la Diputación Provincial de León, remitiendo éste un informe del proyecto

técnico de la empresa en 1997, y desconociendo el resto de términos sobre el mismo.

- Se había solicitado ayuda a la CHD, informando ésta de que tenía las autorizaciones precisas, pero carecía de competencias.

En lo que respecta a la CHD, ésta informó de los diversos expedientes sancionadores incoados contra la empresa en cuestión, y aclaraba que en la actualidad se encontraba estudiando la declaración de caducidad de la autorización de vertido.

Partiendo de lo expuesto y analizando todos los datos relacionados con el problema planteado en la queja recibida, cabe hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, en relación con la normativa aplicable, la empresa, posee desde el año 1975 licencia de actividad para la fundición de grasas, licencia otorgada por el Ayuntamiento tras el informe favorable de la Comisión Provincial de Saneamiento, al ser calificada dicha industria como molesta por los malos olores que desarrollaba. Con respecto a la licencia de obras, ésta se concedió por la Comisión Provincial de Urbanismo de León en 1978, tras diversos avatares y, subrogándose en las competencias municipales, al encontrarse en suelo rústico.

De acuerdo con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas del año 1961, la empresa posee las licencias municipales pertinentes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicha

industria había modificado, tal y como se indica en la denuncia, el objeto de su actividad, ya que, en la actualidad, se dedica a la transformación de los desperdicios de origen animal en harinas y grasas, sin que se haya actualizado la licencia expedida en su día. Por ello, ante la ampliación y mejora de las instalaciones que se había producido era precisa su legalización, por aplicación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

En concreto, esta empresa podía incluirse dentro de las instalaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental a las que se refiere el art. 46.2 –que debería resolverse por resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León-, ya que debería estar incluida en el punto 2.3 del anexo IV: “Centro de gestión de residuos ganaderos”. Igualmente, podía aplicársele la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, ya que podía insertarse en el punto 9.2 del Anejo 1 de esta norma: “Instalaciones para la eliminación o el aprovechamiento de canales o desechos de animales con una capacidad de tratamiento superior a 10 Tm./día”.

Así, a juicio de esta Procuraduría, se debía proceder, en primer lugar, a una inspección por parte del personal competente de la Consejería de Medio Ambiente para confirmar si era precisa una autorización ambiental integrada para dicha empresa, de conformidad con el art. 61 de la Ley 11/2003. Asimismo, en el caso de que se advirtieran deficiencias en el funcionamiento de estas explotaciones, resultaba de aplicación el contenido

del art. 64 de la citada Ley, según el cual “advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad, la Consejería competente en materia de medio ambiente, para las actividades sujetas a autorización ambiental, y el ayuntamiento para las demás, requerirá al titular de la misma para que corrija las citadas deficiencias en un plazo acorde con la naturaleza de las medidas a adoptar, que no podrá ser superior a seis meses, salvo en casos especiales debidamente justificados. Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la actividad. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad que se pudiera derivar si constituyera infracción administrativa”.

Además, según los datos del informe de inspección de mayo de 2002 del Laboratorio Regional de Medio Ambiente, esta instalación tiene una capacidad de transformación de materias primas de tejidos de animales de 20.170 Tms./año, que supone una media de 55 Tms./día, por lo que requería la autorización ambiental integrada establecida en la Ley 16/2002, de 1 de julio. Así, esta empresa, de acuerdo con la Orden MAM 304/2002, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos, tiene el Código CER 020200: “Residuos de la preparación y elaboración de carne, pescado y otros alimentos de origen animal”. Por ello, esta Institución considera que debía realizarse una inspección por los técnicos competentes de la Consejería de Medio Ambiente para determinar de forma actualizada la licencia precisa para el funcionamiento de las instalaciones de esta empresa, así como

requerirle para que, de forma inmediata, iniciase los trámites, que dadas las características de su actividad industrial, fuesen pertinente de acuerdo con las disposiciones legales ya mencionadas.

Otra de las cuestiones que debía analizarse en este expediente es si resultaba aplicable el art. 66 de la Ley 11/2003, art. que permite la suspensión de las actividades de cualquier industria cuando se den una serie de circunstancias, a saber:

a) Incumplimiento o trasgresión de las condiciones impuestas para la ejecución del proyecto.

b) Existencia de razones fundadas de daños graves o irreversibles al medio ambiente o peligro inmediato para las personas o bienes, en tanto no desaparezcan las circunstancias determinantes, pudiendo adoptar las medidas necesarias para evitar los daños y eliminar los riesgos.

Debe ser la propia Consejería de Medio Ambiente el órgano adecuado para valorar si procede suspender la actividad de esta empresa hasta que tenga las pertinentes licencias ambientales de acuerdo con la actividad económica que desarrolla. Para adoptar dicha decisión deben valorarse las siguientes circunstancias:

- Se trata de una industria de interés preferente, al dedicarse a la eliminación y transformación de restos de animales.

- Existencia de malos olores que, según la denuncia del Seprona de León, afectan, de acuerdo con los vientos dominantes en la zona, a las localidades de Alija de la Ribera, Grulleros y Villa de Soto.

- Reiteración en los expedientes sancionadores de vertidos al río Bernesga por parte de la CHD, lo que ha motivado incluso la propuesta de caducidad de autorización de vertido por parte del organismo de cuenca.

- Falta de instalaciones de depuración de aguas residuales y de depuración de gases que motivaron el requerimiento del Servicio Territorial de Medio Ambiente de septiembre de 2003.

- Además, debían tomarse en consideración circunstancias reflejadas en la denuncia de la Guardia Civil, según la cual, en la zona sucia se produce una salida de líquidos que llega a alcanzar el patio central de la industria. Además, se afirma que “a la vista del estado que presenta toda la zona hormigonada que circunda la planta principal de la empresa, este hecho parece ser que se produce con asiduidad, y como consecuencia de las maniobras de la maquinaria utilizada para la carga de la tolva de recepción de despojos y circulación de los camiones que retiran materia transformada, hace que los líquidos se extiendan y la impregnen de una capa grasienta”.

- De igual forma, debía considerarse la conclusión recogida en el informe -denuncia de la Guardia Civil según el cual *“durante el transcurso de la inspección, en todo el perímetro de la empresa en general, se detecta un olor fuerte y desagradable, aumentando su intensidad en las*

proximidades de la zona sucia, emisor de vahos, arqueta ya descrita y balsas de decantación de aguas residuales del proceso”. Por lo que se constata claramente el origen del mal olor objeto de la queja formulada.

- Y, finalmente debía valorarse lo indicado en su informe por el Ayuntamiento de Villaturiel, en el sentido de que desde esa Alcaldía se tenía la esperanza de que, a la vista del último informe del Seprona, las Administraciones superiores se movilizasen y procedieran al estudio de la situación y a la exigencia de adopción de las medidas correctoras precisas, que eliminen las deficiencias existentes y pongan fin a las molestias que los vecinos llevan años sufriendo, reconociendo, por tanto, la magnitud del problema que los vecinos estaban padeciendo.

Esta Procuraduría entiende que debería procederse a la suspensión del funcionamiento de la actividad de esta empresa hasta la obtención de la autorización ambiental correspondiente, de no haber adoptado las medidas correctoras requeridas, dado que precisa para su funcionamiento, como se ha dicho, de una autorización ambiental integrada, y ha transcurrido más de un año desde el requerimiento efectuado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León.

Por último, en este ámbito, debe analizarse la actuación de la Consejería de Medio Ambiente ante la recepción de la denuncia formulada por la patrulla del Seprona de la Guardia Civil. En este caso, se llevaron a cabo inspecciones por parte de los técnicos competentes y se requirió a la empresa para que tomara las medidas pertinentes, pero no se acordó la

incoación de ningún expediente sancionador, según la respuesta facilitada desde la Consejería de Medio Ambiente.

Al respecto, debe indicarse que los hechos constatados en la denuncia de la Guardia Civil, junto con las fotografías aportadas, tienen presunción de veracidad, de conformidad con el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Esto no supone en absoluto una vulneración del derecho a la presunción de inocencia, sino que se trata de una prueba documental privilegiada, que tiene como virtualidad el fundamentar por sí sola una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y practica, viene a constituirse en una “carga” del presunto responsable, al constituirse en una auténtica inversión de la carga de la prueba.

A juicio de esta Procuraduría, la empresa ha cometido una infracción, ya que está ejerciendo la actividad con una licencia del año 1975, que no se corresponde con el ejercicio industrial actual, para el que, como se ha indicado, con gran probabilidad se requiere una autorización ambiental integrada. Por ello, podría incurrir en una infracción tipificada en el art. 74 de la Ley de Prevención Ambiental como grave o muy grave, dependiendo de que se haya producido o no un daño o deterioro grave para el medio ambiente, o se haya puesto en peligro grave la salud o seguridad de las personas. En cualquier caso, la calificación debe efectuarse tras el informe de inspección de dichas actividades que debe realizar el órgano

competente. Por lo tanto, debería haberse incoado el oportuno expediente sancionador por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León de conformidad con el art. 4 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre.

Examinando la actuación de esta empresa en relación con la normativa de residuos no peligrosos, debe indicarse que, en principio, desde el punto de vista de la Ley de Residuos ya citada, esta empresa tenía almacenados una serie de materiales catalogados como residuos no peligrosos que no se habían recogido, tales como restos de camiones, maquinaria, silos, envases plásticos, hierros, etc.; así resulta de las fotografías que aportó el Equipo del Seprona, que junto a los hechos constatados en la denuncia tienen presunción de veracidad de conformidad con el art. 137.3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre ya mencionada.

Esta empresa, según parece, ha tenido almacenados estos residuos dentro de su propiedad, por lo que habría incurrido en una infracción al art. 34.3 b) de la Ley de Residuos, según el cual constituye infracción el abandono de cualquier tipo de residuos no peligrosos sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la salud de las personas. En consecuencia, debía haberse incoado un expediente sancionador por estos hechos para su comprobación. Por la descripción de los hechos efectuada por la Guardia Civil, los residuos podrían ser calificados como residuos urbanos, según la definición recogida en el art. 3 de la Ley de Residuos, a saber: “Los

generados en... oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades”. También, se califican como tales los “muebles, enseres y vehículos abandonados”.

De conformidad con el art. 37.2 de la Ley de Residuos que establece que la potestad sancionadora corresponde a los alcaldes, ante la denuncia de la patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León, el Ayuntamiento debe incoar expediente sancionador, al no haber prescrito la infracción ya que al ser grave, y a falta de previsiones específicas en la Ley de Residuos, son aplicables los plazos generales de prescripción establecidos en el art. 132.1 Ley 30/1992, en concreto, en este caso dos años.

Igualmente, en relación con la normativa industrial y de contaminación atmosférica, se ha constatado que en la denuncia de los agentes de la patrulla del Seprona de la Guardia Civil, se indica también que la empresa no se encuentra en posesión de libro registro para industrias potencialmente contaminantes e incumple algunos datos de los libros registros de mediciones de la emisión de contaminantes a la atmósfera. Estas cuestiones pueden ser constitutivas de una infracción a lo establecido en el Decreto 833/1975, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico. Por ello, corresponde la incoación y tramitación del correspondiente expediente

sancionador a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León de acuerdo con el art. 6.3 del Decreto 297/1999 ya mencionado.

En lo que respecta a las presuntas infracciones que se pudieren haber cometido en materia de Agricultura y Ganadería, en primer lugar, cuando se formuló la denuncia se indicó que se había infringido el RD 2224/1993, de 17 de diciembre, por el que se establecen normas sanitarias de eliminación y transformación de animales muertos, desperdicios de origen animal y protección frente a los agentes patógenos en piensos de origen animal. Dicha norma ha sido derogada por el RD 1429/2003, de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano.

Sin embargo, el día en que se cometieron los hechos debía aplicarse el art. 4 del reglamento del año 1993 que establece una serie de condiciones para la autorización de dichas plantas de transformación de alto riesgo, condiciones incumplidas según la denuncia de los agentes de la autoridad. Sin embargo, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León informa en octubre de 2003, que dicha planta había solicitado la autorización como planta de transformación de la categoría nº 3, de acuerdo con lo estipulado en el reglamento nº 1774/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano, pero que “no se han realizado las obras para la adaptación a la nueva

normativa a las que se hace referencia en el informe de cuatro de agosto, por lo que está pendiente la autorización como “Planta de transformación de categoría 3”.

Por lo tanto, dicha planta de transformación no contaba tampoco con la autorización preceptiva desde el punto de vista de sanidad animal, al no cumplir los requisitos de este reglamento comunitario. El Real Decreto establecía en su apartado cuarto que “se suspenderá la autorización cuando dejen de cumplirse los requisitos enumerados anteriormente”. Sin embargo, este reglamento no contemplaba el supuesto de ejercicio de una actividad sin la posesión de ninguna autorización específica para ello. Por ello debe acudirse al art. 17 del Reglamento comunitario mencionado que establece la suspensión de la autorización cuando dejen de cumplirse estos requisitos. En este caso, ante el conocimiento del funcionamiento de esta instalación por parte de los técnicos del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, debió procederse, sin más, a la suspensión del funcionamiento de estas instalaciones, hasta que se obtuviese la autorización a la que obliga el reglamento comunitario —que no debemos olvidar es de obligado cumplimiento—, y cumplir las condiciones que marca su Anexo V.

En relación con el procedimiento sancionador aplicable a la denuncia formulada por la patrulla del Seprona de la Guardia Civil, debe indicarse que pueden ser aplicables distintas normativas:

- El RD 2224/1993, de 17 de diciembre, no establecía ninguna normativa sancionadora, por lo que se debe acudir a la Ley 10/1998, de 21

de abril, de Residuos, que establece la aplicación supletoria de ésta a lo establecido en el Real Decreto mencionado. El art. 34 de dicha Ley tipifica como infracción “el ejercicio de una actividad descrita en la presente Ley sin la preceptiva autorización....”. En este caso, estamos ante una industria conceptuada como “Planta de transformación de categoría 3” que no tiene la autorización del órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería. Por ello, a juicio de esta Procuraduría sería de aplicación el precepto indicado, y la infracción cometida podría ser grave o muy grave dependiendo de si se ha producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se ha puesto en peligro grave la salud de las personas.

- Igualmente, el art. 179.2.1.10 del Reglamento de la Ley de Sanidad aprobado por Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, configura como infracciones graves “las actividades de tratamiento y aprovechamiento de cadáveres, vísceras, despojos o decomisos en establecimientos o centros no autorizados”, por lo que podría sancionarse de acuerdo con esta normativa.

Por último, en lo que respecta a la normativa vigente de la Ley de Aguas, y, más en concreto, en relación con la propuesta de caducidad de la autorización de vertidos de aguas residuales que se estaba efectuando desde el Organismo de cuenca, y los expedientes sancionadores que se habían tramitado, debe indicarse que esta materia escapa de las competencias de esta Institución, al ser la CHD un organismo dependiente de la

Administración del Estado (Ministerio de Medio Ambiente), por lo que dichas cuestiones se remitieron al Defensor del Pueblo.

En atención a todo lo indicado, esta Procuraduría formuló las siguientes resoluciones dirigidas a las distintas Administraciones públicas implicadas:

Al Ayuntamiento en cuestión:

“Que, como consecuencia de la denuncia de restos de camiones, maquinaria, silos, envases plásticos, hierros, formulada por la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León el 30 de agosto de 2003, se lleve a cabo la incoación de expediente sancionador a la empresa, por infracción grave establecida en el art. 34.2 b) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Que se colabore con la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias, para el cumplimiento de la legalidad vigente en relación con las denuncias formuladas por la actividad de la empresa en la localidad en cuestión perteneciente a su municipio.”

A la Consejería de Medio Ambiente:

“Que, de conformidad con el art. 64 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, se requiera a la empresa afectada para que solicite la autorización ambiental integrada al encontrarse, de acuerdo con el informe del

Laboratorio Regional de Calidad Ambiental de 2002, dentro de la categoría 9.2 establecida en el anejo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Que se lleve a cabo una inspección por parte del personal competente de la Consejería de Medio Ambiente para comprobar si se ha cumplido por parte de la empresa, la adopción de medidas adicionales que debía llevar a cabo según el requerimiento formulado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de septiembre de 2003.

Que, en el caso de que no se hubiesen adoptado por la empresa las medidas requeridas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de septiembre de 2003, se proceda a la suspensión del funcionamiento de esta actividad de conformidad con el art. 66 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Que se acuerde por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León la incoación del correspondiente expediente sancionador por la infracción establecida en el art. 74 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, al ejercer una actividad con una licencia del año 1975, que no se corresponde con el ejercicio industrial actual en el que, probablemente, se requeriría una autorización ambiental integrada.

Que se debió haber acordado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León la incoación del correspondiente expediente sancionador por la infracción establecida en el Decreto 833/1975, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, al no encontrarse en posesión de libro registro para industrias potencialmente contaminantes, e incumplir algunos datos de los libros registros de mediciones de la emisión de contaminantes.”

A la Consejería de Agricultura y Ganadería:

«Que se lleve a cabo una inspección por parte del personal competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería, para comprobar si la empresa posee la autorización pertinente como “Planta de transformación de categoría 3” que exige el Reglamento nº 1774/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano.

Que, en el caso de que la empresa no posea dicha autorización requerida, se proceda a la suspensión del funcionamiento de esta actividad de conformidad con el Reglamento nº 1774/2002 mencionado, y el actual RD 1429/2003, de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de subproductos de origen animal no

destinados al consumo humano que remite a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Que se acuerde por parte del órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería, la incoación del correspondiente expediente sancionador a la empresa, al haber ejercitado una actividad como Planta de transformación de la categoría 3 sin la correspondiente autorización, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que se aplica como norma supletoria del RD 2224/1993, de 17 de diciembre, por el que se establecen normas sanitarias de eliminación y transformación de animales muertos y desperdicios de origen animal, y protección frente a los agentes patógenos en piensos de origen animal, vigente en el momento de la denuncia, o bien del art. 179.2.1.10 del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Sanidad Animal».

Hasta el momento, no se ha recibido ninguna respuesta de las Administraciones públicas afectadas.

1.2.2. Encauzamiento y defensa de los márgenes de los ríos

Bajo este título se recogen alguna de las reclamaciones presentadas ante esta Procuraduría en relación con las obras de acondicionamiento de los cauces y márgenes de los ríos de nuestra Comunidad Autónoma.

Así, en el expediente **Q/2063/03** se hacía referencia a una disconformidad con las obras de adecuación de márgenes del río Zapardiel, en la localidad de Medina del Campo, en la provincia de Valladolid.

Según el reclamante, el proyecto consiste básicamente en añadir una escollera en la entrada y salida del tramo hormigonado, mantener y reparar los muros de contención y mantener y reparar así mismo la losa y sustituir el lecho actual por una alcantarilla de hormigón armado sección rectangular de 1.20 por 1.50 cubierta por una rejilla continuada durante todo el trayecto urbano (1.5 Km.).

Sin embargo, según el escrito de queja, se desconocía si dicho proyecto había cumplido con los trámites urbanísticos (otorgamiento de licencia de obra y modificaciones urbanísticas al tratarse del Área Especial del río Zapardiel si procediere) y medioambientales (Evaluación del Impacto Ambiental si procediere) pertinentes.

En este caso, la intervención de esta Procuraduría se centró en el análisis de la actuación del Ayuntamiento de Medina del Campo y para ello, teniendo en cuenta la materia sobre la que versaba el expediente mencionado, se solicitó información a dicho Ayuntamiento y a la Consejería de Medio Ambiente.

El proyecto al que se aludía en el expediente fue aprobado por Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente de noviembre de 2002, y para su financiación se celebró un Convenio entre la Junta de Castilla y León, el

Excmo. Ayuntamiento de Medina del Campo y la Sociedad Aguas del Duero, S.A. firmado con fecha 8 de abril de 2003.

La adecuación de las márgenes del río Zapardiel se ha calificado como una obra de interés general, de acuerdo con el art. 36.5 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, que declara de interés general todas las obras incluidas en el anexo II de dicha Ley, en las que están incluidas las “Actuaciones medioambientales y obras de encauzamiento en tramos urbanos en la cuenca del Duero”.

Por tanto, dicha obra no está sujeta a licencia municipal ni a cualquier acto de control preventivo municipal de los previstos en el párrafo b) del apartado 1 del art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, todo ello de conformidad con lo establecido en el art. 127 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Además, dicha obra no precisa de la concesión de licencia urbanística, por aplicación de lo establecido en el art. 97.2 a) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Por otro lado, en cuanto a la evaluación de impacto ambiental, la actuación que se propone se corresponde con la excepción establecida en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, anexo II, grupo 8, punto c, al determinar que deben someterse a evaluación de impacto ambiental las "obras de encauzamiento y proyectos de defensa de cauces y márgenes cuando la longitud total del tramo afectado sea superior a 2 km., y no se

encuentren entre los supuestos contemplados en el anexo I. Se exceptúan aquellas actuaciones que se ejecuten para evitar el riesgo en zona urbana", como ocurre en este caso. Este proyecto, por otro lado, no se encuentra recogido en la Red Natura 2000, de acuerdo con la información facilitada por la Administración autonómica.

Igualmente, en lo que respecta a la denominación del área especial del río Zapardiel, es cierto que así viene delimitado por el planeamiento urbanístico de la ciudad de Medina del Campo, pero en dicha área especial, se propone la recuperación y adecuación de las márgenes del río Zapardiel en el trazado señalado, correspondiendo las obras en el dominio público hidráulico a la CHD, sin que pueda intervenir la Administración municipal en las obras del cauce.

De acuerdo con lo expuesto, esta Institución no apreció irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento de Medina del Campo por los motivos anteriormente expuestos y así se comunicó al reclamante.

2. MEDIO NATURAL

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".

En el ámbito 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 de dicho Estatuto, la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas 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. Defensa del medio natural

2.1.1. Montes y aprovechamiento forestal

En el presente epígrafe, se analizan las quejas que han presentado los ciudadanos en relación con la gestión de los montes de Castilla y León, tanto por las entidades locales propietarias de los mismos, como por la Consejería de Medio Ambiente.

En concreto, en los expedientes **Q/512/03**, **Q/513/03** y **Q/514/03** se hacía referencia a la roturación, sin autorización, de terrenos forestales en fincas particulares en un municipio de la provincia de Burgos, lo que provocó la correspondiente denuncia de los agentes forestales.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente, que comunicó a esta Institución la incoación de varios expedientes sancionadores como consecuencia de las denuncias

presentadas, uno de los cuales concluyó con su sobreseimiento y archivo y los otros dos con la correspondiente sanción.

En vista de los informes remitidos, era evidente que se había producido una roturación de fincas particulares pobladas de lavanda, espliego, brezo y jaras, sin autorización del órgano competente, por lo que los hechos eran encuadrables en la infracción tipificada en el art. 432 del Reglamento de la Ley de Montes. Dichos hechos habían sido constatados por los Agentes forestales denunciantes que tienen la consideración de Agentes de la Autoridad por lo que sus denuncias tenían presunción de veracidad, salvo prueba en contrario (arts. 2.3 del Decreto 103/1996, de 22 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Escala de Guardería del Cuerpo de Auxiliares Facultativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Ahora bien, siendo el hecho claro, el problema residía en la culpabilidad, ya que el art. 433 del Reglamento de la Ley de Montes, aplicado en los expedientes sancionadores tramitados, establece que el dueño de la finca es el responsable de las contravenciones que se cometan. Por lo tanto, se establecía una presunción *ex lege* de responsabilidad en contra del propietario de la finca en dónde se cometía la infracción con independencia del verdadero autor de la misma (en este caso, los renteros).

Esta Procuraduría entiende que la presunción establecida en una norma preconstitucional como es el reglamento citado, es contraria al principio de culpabilidad que se recoge en el art. 130 de la Ley 30/92, de

acuerdo con el cual sólo pueden ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables.

De igual forma, el Tribunal Constitucional ha exigido este principio de culpabilidad, por lo que, en el caso analizado, debió incoarse expediente sancionador a los arrendatarios de la finca, verdaderos ejecutores materiales de la roturación sancionada, y no a los propietarios de las fincas rústicas, al haberse aplicado una norma (art. 433) que establece una presunción contraria a la Constitución, al consagrar una responsabilidad objetiva proscrita por la doctrina del alto intérprete constitucional.

Por lo tanto, lo procedente era la revocación de la sanción impuesta y su devolución al sancionado en uno de los casos examinados, y en el otro, dado que el sancionado había interpuesto un recurso de alzada, debía estimarse el mismo por las razones antes apuntadas.

Esta Procuraduría entendía, sin embargo, que no procedía la incoación de un nuevo expediente sancionador al haber prescrito los hechos, aunque sí debía mantenerse la obligación de devolver el terreno al estado original, prohibiéndose el cultivo en las fincas afectadas al tratarse de terrenos forestales, y todo ello teniendo en cuenta que dicha obligación no constituye una sanción en sí misma, según ha sostenido el Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 22 de abril de 1999. Por lo tanto, la obligación conservar el terreno como forestal y que no vuelva a ser

roturado debe ser mantenida, al ser algo que sí quedó acreditado en la tramitación del expediente sancionador, y no encontrarse viciado por la prohibición de la responsabilidad objetiva producida en estos expedientes sancionadores.

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

“Que se revoque la sanción impuesta al vulnerar la presunción establecida en el art. 433 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Montes lo establecido en el art. 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, y la doctrina del Tribunal Constitucional que proscribe la responsabilidad objetiva, y se proceda, por tanto, a la devolución de la multa al ser éste un ingreso indebido.

Que se mantenga por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos la obligación de devolver el terreno al estado original y la prohibición de cultivo en esta zona impuesta en dichos expedientes sancionadores, de conformidad con la interpretación que se da en la STS de 22 de abril de 1999”.

Esta resolución ha sido aceptada por la Administración autonómica, dejándose sin efecto las sanciones impuestas.

Por último, para concluir, esta Procuraduría considera oportuno reflejar el hecho de que la Administración autonómica no ha comunicado a

esta Institución su postura ante las resoluciones dictadas en los expedientes **Q/702/02** y **Q/1898/03**, referidos a desprendimientos de rocas producidos en la localidad leonesa de Torre de Babia, desprendimientos que habían afectado a varias viviendas. Por ello, se ha procedido al archivo de dichas actuaciones.

2.1.2. Vías pecuarias

El especial valor histórico y medioambiental que, sin duda, revisten las vías pecuarias, incide de manera notable en una Comunidad Autónoma como la de 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 kilómetros, lo que supone unas 100.000 Has. de su territorio.

Considerando lo anterior, debe hacerse 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, debe insistirse nuevamente en 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.

Esta Procuraduría se muestra satisfecha por los convenios que se están firmando desde la Consejería de Medio Ambiente y el Ministerio para

el deslinde y amojonamiento de la Cañada Real Soriana Occidental para así facilitar una mejor conservación de ésta.

Las quejas recibidas en la Institución en relación con esta materia, se han formulado por ciudadanos que denuncian la presunta falta de atención de los órganos autonómicos en la defensa de las vías pecuarias, correspondiendo casi todas estas quejas a las existentes en la provincia de Segovia.

En concreto, en el expediente **Q/2017/02**, se hacía referencia al estado en que se encuentra el Área Recreativa “La Panera”, enclavado dentro de una vía pecuaria, el Cordel de las Campanillas y la Cañada Real Soriana Occidental en el término municipal de El Espinar, en la provincia de Segovia.

En el escrito remitido se aludía al mal estado del Cordel y de la Cañada junto a este Área Recreativa, al realizarse hogueras ilegales con sillares de ruinas por parte de particulares, depósitos de basura, se aprecian restos de jabones y basura tiradas, también hay basuras en un río declarado como de aguas trucheras, y basuras colgadas en puntas que clavan en los pinos, mojones y cantones reales movidos y tirados; además, parte de la vía pecuaria está asfaltada, suponiendo un incumplimiento de las directrices de la Unión Europea (CECLIR) y de la Consejería de Medio Ambiente en relación con la conservación de la vía pecuaria. Asimismo, se dice en el escrito de queja que existe una falta de conservación de las ruinas de las

ventas y de casas de cobijo de pastores en esa Cañada Real y que se ponen impedimentos a la utilización de esta vía pecuaria para uso ganadero.

Solicitada información a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento en cuestión, la Corporación indicó que los terrenos, a pesar de estar en su municipio, son propiedad de la Comunidad de Ciudad y Tierra de Segovia, siendo gestionados directamente por el Ayuntamiento de la capital de la provincia.

La Consejería de Medio Ambiente indicó a esta Procuraduría que se había aprobado un Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para la ejecución de los trabajos conducentes al deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real Soriana Occidental, en su trayecto Ayllón-Villacastín, (Segovia). Estos trabajos de consolidación se han efectuado en la Cañada Real Soriana Occidental a lo largo del término municipal de El Espinar, y de forma parcial en el Cordel de las Campanillas, pero en este caso, debe completarse el deslinde y amojonamiento del mencionado Cordel colindante con el área recreativa “La Panera”, en tanto en cuanto que el deslinde dilucidaría claramente el terreno por dónde puede transitar el ganado hacia los pastos comunales, con respecto a aquellos terrenos en dónde se ubica el Área Recreativa que sirve de esparcimiento y lugar de ocio para sus visitantes.

Además, la Administración autonómica, entre otros extremos, indicaba en su informe que no tenía conocimiento de las deficiencias

indicadas en el escrito remitido por esta Procuraduría hasta la recepción del mismo.

En concreto, en relación con las afirmaciones contenidas en el escrito de esta Institución, se indicaba que “el Cordel de las Campanillas” no está delimitado en el entorno del Área Recreativa, circunstancia por la que tampoco está amojonado, no siendo posible, por tanto, mover o tirar mojones o cantones reales del mismo.

La carretera de circunvalación del Área Recreativa (que a su vez, es la vía de vigilancia y saca principal de los Montes de Utilidad Pública nº 142, 144 y 148) discurre en una mínima parte de su trazado sobre “El Cordel de las Campanillas” en uno de sus ramales, mientras que el otro tan sólo la cruza, estando dicha carretera asfaltada. Esta circunstancia data del momento de construcción de esta Área Recreativa, hace aproximadamente treinta años. Además, se indicaba en dicho informe, que debía tenerse en cuenta que las infraestructuras y la carretera citada fueron realizadas bajo normativa en materia de Vías Pecuarias menos estricta en cuestiones patrimoniales que la vigente Ley 3/1995, de Vías Pecuarias y, en el caso de la carretera de circunvalación, la disponibilidad de un firme asfáltico está justificada, además de por otras causas, por la necesidad de facilitar, en caso de emergencia, una rápida y efectiva evacuación de dicha Área Recreativa, situada en un ámbito forestal sometido, por ello, al riesgo de incendios.

En dicho informe, se negaba la existencia de ventas o casas de cobijo de pastoreo, lo que excluía la posibilidad de que pudieran estar carentes de mantenimiento.

En relación con los impedimentos al uso ganadero de dicha vía pecuaria, entre otros extremos, en el informe remitido se destacaba la prioridad del tránsito ganadero sobre cualquier otro uso (lo que, al parecer, se había recordado al adjudicatario del contrato para la explotación de las instalaciones del Área Recreativa), y se afirmaba, por otro lado y en relación con un ganadero local que había tenido, al parecer, ciertas desavenencias con el adjudicatario mencionado, que llevar el ganado vacuno a abreviar al río no equivalía a tenerlo estante en la Vía Pecuaria, dado que ello supondría un aprovechamiento no autorizado y cuya ejecución no autorizada es objeto de posible denuncia.

Además, según el informe remitido, no se habían detectado incumplimientos en relación con los restos de basura o el mal cuidado de la zona (como se indicaba en la queja), con la salvedad de algún caso concreto de afluencia masiva de visitantes coincidiendo con épocas tales como las fiestas de El Espinar y sus barrios o el puente del 15 de agosto. Es más, el adjudicatario del contrato para la explotación del Área Recreativa está obligado a mantener limpio el recinto y debe advertir de la prohibición de encender fuego en otros lugares que no sean las instalaciones existentes al efecto, todo ello según el Pliego de condiciones elaborado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia.

En vista del problema planteado en este expediente y de la información recibida en la Institución, era preciso analizar los siguientes extremos:

En primer lugar, y en cuanto a los usos de las vías pecuarias, el fundamental, evidentemente, es el tránsito ganadero, que es la finalidad para la que fueron creadas dichas vías. Sin embargo, el art. 16.1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias establece que “se consideran compatibles con la actividad pecuaria los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero”.

En ese mismo precepto (art. 16.2) se establece, además, que “las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola deberán respetar la prioridad del paso de los ganados, evitando el desvío de éstos o la interrupción prolongada de su marcha. Con carácter excepcional y para uso específico y concreto, las Comunidades Autónomas podrán autorizar la circulación de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, quedando excluidas de dicha autorización las vías pecuarias en el momento de transitar el ganado y aquellas otras que revistan interés ecológico o cultural”.

Por tanto, no es cierto, como afirma la Consejería de Medio Ambiente en su informe, que el ganadero local no puede tener parado el ganado en la vía pecuaria. Por el contrario, el ganado puede pastar dentro de la vía pecuaria al ser éste un uso compatible y, además, prioritario

respecto al tránsito de vehículos al Área Recreativa o su estacionamiento en la misma.

Además, el tránsito de vehículos no agrícolas por dicha vía pecuaria debe efectuarse con un carácter excepcional y para un uso específico y concreto y contar con la correspondiente autorización de la Comunidad Autónoma. En todo caso, quedan excluidas de dicha autorización las vías pecuarias en el momento de transitar el ganado.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León es el Decreto 4/1995, de 12 de enero, por el que se regula la circulación y práctica de deportes con vehículos a motor en los montes y vías pecuarias de Castilla y León, la norma en la que se regula el régimen de dichas autorizaciones.

Ahora bien, dicho Decreto es anterior a la promulgación de la Ley 3/1995 (ley básica), por lo tanto, debe interpretarse a la luz de esta última, de ahí que esta Procuraduría considere que el tránsito o circulación de vehículos a motor por dicha vía pecuaria debe ser realizado de forma totalmente excepcional y no con carácter generalizado en la época estival, ya que molesta al tránsito ganadero que, como se ha dicho, constituye el uso principal de las vías pecuarias y, por tanto, de “El Cordel de las Campanillas”.

En segundo lugar, es cierto, como indica la Consejería de Medio Ambiente, que las infraestructuras y la carretera de circunvalación asfaltada del Área Recreativa de “La Panera” fueron construidas al amparo de la Ley

de Vías Pecuarias de 27 de junio de 1974, que establecía un régimen menos estricto en cuestiones patrimoniales.

En cualquier caso, la solución al problema planteado en este expediente está en la limitación, por medio de la correspondiente resolución administrativa del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, del acceso al Área Recreativa con vehículos a motor. De esta forma, dicha circulación podría hacerse compatible con el uso principal de dicho cordel (el tránsito ganadero) y se cumpliría lo dispuesto en la Ley de Vías Pecuarias de 1995.

Así ha ocurrido en la Comunidad Autónoma de Madrid, en concreto en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, dónde se ha limitado el número de vehículos en el paraje de La Pedriza, de forma que una adecuada gestión del uso público ha permitido compatibilizar la conservación de esa área natural con su disfrute por los visitantes.

En tercer lugar, es preciso recordar la obligación de la Administración autonómica de defender el buen estado de las vías pecuarias mediante el estricto cumplimiento de su normativa reguladora, sobre todo en lo que se refiere a la prohibición de hacer fuego en lugares distintos de los establecidos para ello (barbacoas). De igual forma, es preciso evitar la presencia de desperdicios y restos de residuos sólidos urbanos a lo largo de la vía pecuaria.

Por ello, se hace necesario extremar la vigilancia de dichos lugares por parte de los Agentes Medioambientales dependientes de dicha

Administración, así como por parte del Guarda de la Comunidad de Ciudad y Tierra de Segovia, con la finalidad de evitar la degradación medioambiental del paraje y de los arroyos que bañan la pradería.

Además, a la reclamación remitida a esta Procuraduría se adjuntaba un video que permitió comprobar el estado de degradación del cauce del río Moros, fuera del Área Recreativa, observándose, en dicho video, la presencia de restos de bolsas de plástico y de derrames que pueden degradar el hábitat acuático de sus aguas calificadas como aguas trucheras por la normativa de pesca autonómica.

En el Título IV de la Ley de Vías Pecuarias se recoge el régimen de infracciones y sanciones correspondiente. En concreto, el art. 19 de dicha norma, con carácter general, establece que las acciones y omisiones que infrinjan lo previsto en dicha Ley generarán responsabilidad de naturaleza administrativa, sin perjuicio de la exigible en vía penal, civil o de otro orden en que puedan incurrir los responsables, concretándose, en los artículos siguientes las conductas constitutivas de infracción.

En aplicación de dicho régimen sancionador, los Agentes de la autoridad deben actuar en el mismo momento en que observen la comisión de una infracción por parte de alguna persona, todo ello con la finalidad de preservar el estado de las cañadas y cordeles y su uso principal. Esta medida evitaría los “descuidos” en el abandono de residuos por parte de los visitantes de esta área de esparcimiento y descanso y supondría una medida preventiva en relación con los incendios forestales.

En conclusión, esta Procuraduría considera preciso que la Consejería de Medio Ambiente adopte las medidas oportunas para proteger “El Cordel de las Campanillas” y la “Cañada Real Soriana Occidental” y evitar la degradación medioambiental en el entorno de estas vías pecuarias en el municipio de El Espinar.

En virtud de todo lo expuesto, se dirigió a la citada Consejería la siguiente resolución:

«1. Que por dicha Consejería se lleve a cabo el deslinde y amojonamiento de la totalidad de la vía pecuaria “Cordel de las Campanillas” a lo largo del término municipal de El Espinar para delimitar ésta con el Área Recreativa “La Panera” y así dilucidar claramente el terreno por dónde puede transitar el ganado hacia los pastos comunales, con respecto a aquellos terrenos en dónde se ubica el área recreativa que sirve de esparcimiento y lugar de ocio para sus visitantes.

2. Que se tenga en cuenta por parte de los Agentes medioambientales del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia que el uso principal en el “Cordel de las Campanillas” y en la “Cañada Real Soriana Occidental” es el tránsito ganadero, de conformidad con el art. 1.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

3. Que se limite el paso de vehículos a lo largo del “Cordel de las Campanillas, al ser calificado éste como excepcional de

conformidad con el art. 16 de la Ley de Vías Pecuarias, y así hacerlo compatible con el tránsito ganadero intrínseco a la naturaleza de la vía pecuaria.

4. Que los Agentes medioambientales del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia desarrollen una especial labor de vigilancia para evitar la presencia de restos de residuos sólidos y líquidos, y la presencia de fogatas a lo largo de las vías pecuarias mencionadas.

5. Que se tomen las medidas oportunas para evitar degradaciones en el cauce del río Moros, y evitar la pérdida de la calidad de la fauna piscícola existente en el mismo que ha sido calificado como aguas trucheras por la orden de 13 de marzo de 1998 de la Consejería de Medio Ambiente».

La Consejería de Medio Ambiente no ha contestado a esta resolución por lo que se ha procedido al archivo de las actuaciones.

Otro de los problemas que se plantean en este ámbito se refiere a la situación de las vías pecuarias en las proximidades de las ciudades; la indefinición de su situación jurídica provoca en ocasiones interrupciones a su trazado por la lógica expansión urbanística.

Así, en el expediente **Q/183/03** se hacía referencia a la presunta falta de deslinde en la vía pecuaria, denominada Cañada Real, a su paso por el municipio de Zamora.

Según el reclamante la Junta Agropecuaria Local de Zamora había formulado, el 18 de septiembre de 2002, una denuncia ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, al estar realizándose actuaciones de explanación en terrenos ubicados dentro del polígono 43, que afectaban directamente a terrenos públicos de la citada Vía Pecuaria, descrita en la Clasificación aprobada por Orden Ministerial de 7 de septiembre de 1932, declarada necesaria en el Proyecto de Modificación y Ampliación a la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Zamora. Dicha vía, de alto interés general y pecuario, había sufrido distintas intrusiones de fincas colindantes, por lo que, según el reclamante, la citada Junta Agropecuaria había solicitado su deslinde

Al parecer las obras mencionadas se referían a la construcción de un nuevo Centro de Transportes de Zamora, según indicó a esta Procuraduría la Consejería de Medio Ambiente.

Además, según esa misma información, la citada Vía Pecuaria se encontraba deslindada por Resolución de la Dirección General de Ganadería e Industrias de 2 de mayo de 1935 por la que se aprobó el expediente de deslinde, amojonamiento y parcelación del término municipal de Zamora.

Por otro lado, según la información recibida en esta Procuraduría, el 16 de enero de 2003, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora había remitido un oficio al Ayuntamiento de Zamora para que se adoptasen las medidas oportunas y se adecuasen las obras a la Ley 3/95 de Vías

Pecuarías, con la finalidad de que no se impidiera el tránsito de ganado ni demás usos complementarios y compatibles, prestando su conformidad con dicha comunicación el citado Ayuntamiento.

De todo ello se informó a la Junta Agropecuaria y, además, el 13 de febrero se celebró una reunión con el Presidente de dicha Junta y el de la Cámara Provincial de Zamora en la que se facilitó información sobre el estado administrativo de la vía y sobre las actuaciones que se habían desarrollado, acordándose una serie de medidas para recuperar la normalidad en el tránsito de la vía pecuaria.

De lo expuesto hasta el momento se deducía que se había producido una ocupación temporal sin autorización de un tramo de la Cañada Real Berciana como consecuencia de la realización de unas obras en el futuro Centro de Transportes de la capital zamorana.

Por otro lado, el Servicio Territorial de Medio Ambiente había autorizado las obras a realizar con las siguientes prescripciones técnicas:

- Se autoriza el muro de protección que corona la parte superior del talud.
- Se abrirán los accesos para el paso de ganado (prioritario) así como los vehículos del Centro.
- El tramo de la vía pecuaria estará debidamente señalizado.
- No se permitirá el estacionamiento de vehículos en los 183 m. que ocupa la cañada.

- El tramo de vía pecuaria no se obstaculizará con obstáculos que entorpezcan el paso de ganado.

En vista de lo expuesto, esta Procuraduría constató la realización de una serie de actuaciones por el Servicio Territorial de Medio Ambiente en defensa y protección de esta vía pecuaria para evitar que las obras en el Centro de Transportes de Zamora menoscabasen su integridad. Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto, de haberse producido una ocupación temporal de parte de la vía pecuaria, se hacía precisa la tramitación del correspondiente expediente de ocupación temporal, de conformidad con lo establecido en el art. 14 de la Ley de Vías Pecuarias, de acuerdo con el cual “por razones de interés público, y, excepcionalmente y de forma motivada, por razones de interés particular, se podrán autorizar ocupaciones de carácter temporal, siempre que tales ocupaciones no alteren el tránsito ganadero, ni impidan los demás usos compatibles o complementarios con aquél.” El segundo párrafo de este precepto establece el procedimiento y duración temporal del mismo.

Asimismo, esta Procuraduría consideraba que, además de las acciones desarrolladas en defensa de la integridad de la vía pecuaria, debía haberse incoado un expediente sancionador, ya que el responsable de la ejecución de las obras había cometido una infracción tipificada en el art. 21 de la Ley de Vías Pecuarias.

Por todo ello, esta Institución consideraba precisa la apertura de un período de información previa para determinar responsabilidades (si ha

sido la empresa responsable de las obras, el Ayuntamiento de Zamora u otra persona física o jurídica) y tipificar la infracción cometida, incoando, a continuación, el correspondiente expediente sancionador por infracción del citado art. 21 de la Ley 3/1995 ya mencionada.

De acuerdo con lo anterior, esta Institución dirigió a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

«Que, por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, en el caso de que las obras de la Central de Transportes de Zamora ocupen algún tramo de la Cañada Real Berciana, se tramite el correspondiente expediente de ocupación temporal, de conformidad con el art. 14 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Que por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora se sigan llevando a cabo las actuaciones pertinentes para la defensa y prioridad de los usos ganaderos y complementarios en la Cañada Real Berciana a su paso por la capital zamorana, frente a la circulación de vehículos a motor que pudieran transitar por ella.

Que se acuerde la apertura de un período de información previa por parte del órgano competente para determinar las circunstancias y responsabilidad de la ejecución de las obras de la Central de Transportes de Zamora en septiembre de 2002, y la consiguiente incoación del pertinente expediente sancionador por

presunta infracción al art. 21 de la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de Vías Pecuarias, al haber realizado estas obras y ocupado parte de esta vía pecuaria sin la pertinente autorización».

La Consejería de Medio Ambiente contestó aceptando esta Resolución, indicando que se procedería a regularizar esta ocupación efectuada por el Ayuntamiento de Zamora, procediendo a incoar el oportuno expediente sancionador.

2.2. Espacios naturales protegidos

En el presente apartado, se hace referencia a la defensa que lleva a cabo la Administración 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 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.

En este apartado, debe felicitarse a la Administración autonómica por la declaración, por Ley 5/2004, de 21 de diciembre, del Parque Natural de las Hoces del Río Riaza, ubicado en la provincia de Segovia. Asimismo, esta Procuraduría se hace eco de la reciente STC de 4 de noviembre de 2004 por la que se considera de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la gestión de los Parques Nacionales, por lo que próximamente Castilla y León, asumirá las competencias en el Parque Nacional de los Picos de Europa en la provincia leonesa.

Por otro lado, debe hacerse referencia a los presuntos daños que se pueden causar a los particulares por la declaración de un espacio natural.

Así, en el expediente **Q/166/03** se hace referencia a los presuntos perjuicios sufridos por el titular de una finca rústica dedicada, desde hace bastantes años, a la corta y plantación sistemática de arbolado en la ribera del río Duero, al incluirse la misma dentro de la Reserva Natural de Riberas de Castronuño-Vega del Duero, cuyo Plan de Ordenación de Recursos Naturales fue aprobado por Decreto 249/2000, de 23 de noviembre.

Esta Institución solicitó información a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Consejería de Medio Ambiente en relación con las cuestiones planteadas en el citado expediente.

La Administración autonómica reconoce que esta finca rustica está incluida dentro de la Reserva Natural mencionada que fue declarada por Ley 6/2002, de 11 de abril. En el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) para dicho espacio en el Decreto 249/2000, de 23 de noviembre, se establecía su zonificación y se aprobaban los usos para cada una de las zonas. En el caso analizado, se establece como Zona de Uso Limitado 2 “las masas arboladas de encinar denominadas “Dehesa de Cubillas” y “Dehesa de Cartago”, situadas en el término municipal de Castronuño”, al ser éstas “zona de elevada importancia por su interés para la avifauna como zona de alimentación y descanso, así como por su valor intrínseco como unas de las últimas masas de encinar continuo de la

provincia”. Asimismo, la zona de ribera junto a su arbolado se establece como Zona de Uso Limitado 1.

Por lo tanto, se trata de unos terrenos dotados, por su interés faunístico y paisajístico, de una elevada protección medioambiental. Sobre dichos terrenos se formuló una solicitud, en la Dehesa de Cartago, de corta de más de mil chopos, como se había efectuado en años anteriores (a título de ejemplo la solicitud de 1994). Sin embargo, dicha solicitud es denegada por resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid por el alto grado de protección que le confiere el PORN aprobado, a pesar del informe favorable de la Confederación de 31 de enero. Frente a dicha resolución, se interpuso en tiempo y forma recurso de alzada, siendo resuelto por la Dirección General del Medio Natural, denegando definitivamente dicha solicitud de corta por criterios exclusivamente técnicos.

Esta Procuraduría considera que esa denegación está suficientemente motivada y es ajustada al ordenamiento jurídico y a las limitaciones señaladas en la Zona de Uso Limitado por el PORN de la Reserva Natural “Riberas de Castronuño-Vega del Duero”, sin que corresponda a esta Institución su enjuiciamiento.

Sin embargo, cuestión distinta es la limitación del derecho de propiedad que suponen estas restricciones, y así se indicó en el escrito de interposición del recurso de alzada ya aludido, ya que en su día se plantaron estos chopos como especie maderable de crecimiento rápido, y

suponía uno de los aprovechamientos de la Dehesa objeto de protección en la actualidad.

En el análisis de esta cuestión debe tenerse en cuenta el art. 5.2 de la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de Castilla y León, que establece el régimen general de las indemnizaciones a los propietarios particulares por la limitación de usos en Espacios Naturales. Así, dicho precepto establece que de conformidad con las normas que regulan en nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad patrimonial de la Administración, serán indemnizables las limitaciones a la propiedad que supongan una lesión efectiva, singular y evaluable económicamente para sus titulares, por afectar a actividades en ejercicio respecto a los usos permitidos en suelo no urbanizable, y se deriven de la declaración del espacio natural o de sus instrumentos de planificación.

Por tanto, de acuerdo con esta normativa, son tres los requisitos señalados para que nazca el derecho a recibir la correspondiente indemnización:

- Lesión efectiva, singular y evaluable económicamente para sus titulares.
- Afectar a actividades en ejercicio respecto a los usos permitidos en suelo no urbanizable.
- La causa debe ser la declaración del espacio natural o de sus instrumentos de planificación.

A juicio de esta Procuraduría, en el supuesto analizado estamos ante un uso permitido en suelo no urbanizable de conformidad con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, ya que el uso forestal se considera un uso tradicional dentro del suelo rústico. En consecuencia, este supuesto sería uno de los incluidos en el art. 5.2 de la Ley 8/1991, al ser éste un uso tradicional y consolidado de la dehesa, al igual que los usos agrícolas y ganaderos propios de una dehesa. Así, lo ha establecido el Tribunal Constitucional en distintas Sentencias (SSTC 404/1985 y 33/1987), en las que se indica que sólo son indemnizables aquellas limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien. En supuestos concretos, los propios Tribunales han establecido para cada caso la superación de estos límites que podría dar lugar a la indemnización correspondiente. Así, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de septiembre de 1996, (Caso Matos e Silva Lda.). En ese caso, el Plan Ordenador de la Reserva Natural de Ría Formosa, impedía al demandante continuar explotando la finca para fines agrícolas, piscícolas y de extracción de sal como hasta entonces, por lo que el Tribunal consideró que efectivamente existía una expropiación. De la misma manera, la STS de 2 de febrero de 1987, sobre el Plan Especial de Sant Llorenç de Munt-Serra de l'Obach determina que “cuando dentro del suelo no urbanizable se merman los contenidos naturales de la propiedad, puede resultar procedente la indemnización siempre que se produzca una privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos”.

Distinto es el caso en el que se produce un perjuicio como consecuencia de una expectativa de derecho, tras el cambio de calificación urbanística de los terrenos afectados.

En este sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en Cantabria desestimó la petición de una indemnización formulada por una Inmobiliaria por los presuntos perjuicios que le pudiera causar la aprobación del PORN del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, ya que “el hecho de que el PORN efectivamente impidiera el aprovechamiento urbanístico de la finca no debería llevar a afirmar, sin embargo, que queda afectado el contenido esencial del derecho de propiedad. En efecto, la posibilidad de aprovechar urbanísticamente el suelo no es una facultad inherente al derecho de propiedad.” Por lo tanto, no puede ser objeto de indemnización la expectativa de derecho de ganancia por un posible cambio de la figura urbanística aplicable a un terreno, sino sólo a la utilidad natural del mismo. Así, la sentencia mencionada del Tribunal Superior de Justicia Cantabria entiende que en el caso de que el PORN impida el aprovechamiento forestal de la finca, -que era el único que se estaba efectuando en ese momento-, se produciría un derecho a indemnización.

En definitiva, esta Procuraduría, en el caso concreto analizado, consideró que debía iniciarse por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, el pertinente procedimiento administrativo para indemnizar al propietario de la Dehesa de Cartago del valor del

aprovechamiento forestal de los chopos, al considerar éste, un aprovechamiento tradicional de una dehesa, habiéndose producido una limitación al contenido del derecho de propiedad de acuerdo con las Sentencias mencionadas.

En lo que respecta a la valoración o tasación, esta Procuraduría no debía pronunciarse al respecto, correspondiendo a las partes efectuarlo de acuerdo con las normas del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial (RD 429/1993, de 26 de marzo).

En atención a lo expuesto, esta Institución dirigió una resolución a la Consejería de Medio Ambiente en la que se indicaba, entre otros extremos la corrección de la resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid por la que se denegó la licencia de corta de chopos y la resolución de la Dirección General del Medio Natural por la que se confirmó la anterior, al incumplir dicha solicitud lo establecido en el art. 39 del Decreto 249/2000, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Reserva Natural “Riberas de Castronuño-Vega del Duero.

Ello no obstante, se recomendó a dicha Consejería lo siguiente:

“Que, por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, se estudiase la posible incoación del pertinente expediente para indemnizar los daños producidos al titular de la Dehesa de Cartago, de acuerdo con el art. 5.2 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, al limitarle

el aprovechamiento tradicional forestal de los chopos que son de su propiedad, como consecuencia del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Reserva Natural mencionada”.

A la fecha de cierre de este informe, la Consejería de Medio Ambiente no ha contestado a esta resolución.

2.3. Caza

En este apartado se hace referencia a quejas presentadas ante esta Procuraduría relativas a los distintos aspectos del mundo de la caza que siguen centrándose en dos aspectos: los procedimientos sancionadores incoados al amparo de la Ley de Caza de Castilla y León, y los problemas derivados de los negocios jurídicos relativos a los procedimientos de constitución, modificación y adecuación de los cotos de caza. El número de expedientes de queja en esta materia, se mantiene en, aproximadamente, doce al año.

Antes de analizar algún expediente en concreto, es preciso recordar la conveniencia y hasta la necesidad de que se produzca un desarrollo general de la Ley de Caza, y no parcial como hasta ahora se ha producido con el Decreto 83/1998, que desarrolló su título IV, para aclarar y pormenorizar determinados aspectos de la Ley, como por ejemplo, la determinación de las zonas de seguridad o los guardas particulares de campo.

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 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 Caza.

2.3.2. Cotos de caza

De entre los diferentes tipos de terrenos cinegéticos contemplados en la legislación sectorial en materia de caza, son, sin duda, los cotos de caza los que mayor número de reclamaciones provocan por parte de los ciudadanos que se han dirigido a esta Procuraduría.

En primer lugar, es preciso mencionar las discrepancias que pueden surgir en la gestión de las rentas procedentes de los cotos de caza entre las diversas administraciones locales competentes.

Así, en la queja **Q/104/04**, se hace referencia a las discrepancias en la gestión del aprovechamiento del coto de caza entre el Ayuntamiento de Crémenes y la Junta Vecinal de Valdoré, en la provincia de León.

Según el autor de la queja, la Entidad Local Menor de Valdoré es propietaria del Monte de Utilidad Pública número 579, que junto con otros cinco montes colindantes forman el Coto de caza de Valverán nº LE-

10.642, cuyo valor de aprovechamiento debe ser repartido entre las Juntas Vecinales de Crémenes, Villayandre, Verdiago, Valdoré y Velilla de Valdoré, integrantes de su municipio, de acuerdo con el Pliego de Condiciones Técnico-Administrativas a las que está sujeto dicho aprovechamiento aprobado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León el 11 de mayo de 2001.

En el escrito de queja se denunciaba que se habían advertido irregularidades en el pago del aprovechamiento de caza en los últimos ocho años y que, a partir de 1999, no se habían ingresado en las arcas municipales los importes que, según este Pliego, debía recibir la Junta Vecinal de Valdoré.

En el informe remitido a esta Institución, el Ayuntamiento de Crémenes entendía que ese dinero se había utilizado como aportación municipal a una serie de obras que se habían efectuado en la localidad de Valdoré, aportando documentación del pago de las obras, en concreto las siguientes:

- Apertura de pista con paso de agua en Valdoré realizada en el año 1999.
- Aportación a la obra de la casa de concejo de Valdoré, obra incluida en el Fondo de Cooperación Local.
- Conducción de manantiales a depósito regulador en Valdoré.

El Coto de Caza en cuestión se encuentra constituido por los MUP núms. 575, 577, 579, 580, 582 y 583, que pertenecen a distintas juntas vecinales del municipio de Crémenes, ya que el art. 221 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Montes permite que se incluya el aprovechamiento de caza como un aprovechamiento extraordinario de los montes públicos con similares condiciones económicas que el resto: un 15% para el Fondo de Mejoras y un 85% para el titular del monte.

Sin embargo, dicho acotado, al estar incluido por Montes de distintas titularidades, se encontraba bajo la titularidad del Ayuntamiento de Crémenes, estableciéndose un reparto entre las juntas vecinales, según el porcentaje de terrenos que habían aportado al acotado.

Para ello, se establece en el Punto Quinto del Pliego de Condiciones Técnico-Administrativas de dicho acotado que “para que puedan ser expedidas las licencias anuales, el adjudicatario deberá presentar los recibos que acrediten haber satisfecho las cantidades que figuran en el anexo 3”.

Teniendo en cuenta lo indicado, en principio, por tanto, se ha producido un incumplimiento de dicho pliego de condiciones (concretamente, el punto quinto ya aludido), por lo que no debería haberse expedido ninguna licencia anual de caza, con independencia de la presunta o supuesta compensación de deudas entre el Ayuntamiento y la Junta Vecinal.

Además, el régimen jurídico de la compensación de créditos entre las distintas Administraciones públicas ha sido entendido de forma restrictiva por parte de la jurisprudencia del TS. Así, en la STS de 13 de junio de 2001, que hacía referencia a la entonces vigente Ley de Haciendas Locales se indicaba que «El art. 40 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, impone la estricta aplicación de las subvenciones a los fines para los que fueron otorgadas, con la única excepción de los sobrantes no reintegrables que se mencionan en el último inciso. Si bien es cierto, que el apartado segundo del mismo artículo admite, la compensación de las subvenciones, que no hubiesen sido aplicadas a los fines para los que fueron otorgadas, con “otras subvenciones o transferencias a que tuviere derecho la entidad afectada”, no cabe extraer de esa concreta y limitada posibilidad compensatoria una autorización general para hacerlo así, en todo caso y obedeciendo a la existencia de cualquier tipo de crédito a favor del subvencionante, extinguiendo por compensación de lo adeudado al mismo por la entidad beneficiaria, en virtud de conceptos que ninguna relación guardan con las actividades a las que la subvención hubiera debido de ser aplicada».

Para dirimir el conflicto planteado en este expediente, debe acudirse a la Ley de Régimen Local de Castilla y León que determina en su art. 50 las competencias propias que poseen las entidades locales menores. Sin embargo, en este caso, no se sabe cuáles son las competencias que realmente ejerce la Junta Vecinal de Valdoré.

La propia legislación autonómica de régimen local en su disposición transitoria segunda establece que “las obras y servicios de competencia municipal que se vengan realizando o prestando por entidades locales menores, se considerarán delegadas en éstas salvo que la junta o asamblea vecinal acuerde, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, que su gestión o ejercicio se realice por el municipio del que dependan”.

Por tanto, se permite que, como sucede tradicionalmente, competencias municipales sean ejercidas por las juntas vecinales al entender que éstas son las Administraciones más apegadas y conocedoras de la realidad de cada una de las localidades integradas en el municipio.

Pero esta disposición transitoria, para otorgar una mayor seguridad jurídica y para evitar situaciones como la que es objeto de queja, establece la necesidad de que se formulen convenios entre los ayuntamientos y sus juntas vecinales. En concreto, se establece que “de no adoptarse el acuerdo mencionado en el párrafo anterior los ayuntamientos afectados deberán suscribir un convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el art. 69, apartados 2 y 3 de esta Ley”. En este convenio, deben establecerse los derechos y obligaciones de cada una de las partes y el régimen de financiación del uso de estas competencias.

En este caso, las obras a las que hace referencia el Ayuntamiento de Crémenes, son obras de competencia de la Junta Vecinal de Valdoré, salvo la de la conducción de agua potable hasta el depósito regulador que podría

encuadrarse dentro de las competencias municipales de abastecimiento de agua potable.

Sin embargo, para zanjar posibles nuevas discrepancias, podría subscribirse un convenio al amparo de la disposición transitoria segunda mencionada, entre la Junta Vecinal de Valdoré y el Ayuntamiento de Crémenes, en el que queden claros los derechos y obligaciones y las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones públicas intervinientes, y la financiación de éstas.

Así, un convenio, en el ámbito del Derecho Administrativo, supone un acuerdo de voluntades entre dos Administraciones públicas con personalidad jurídica propia y autonomía sobre un determinado asunto, pero no incluye en el mismo un acto unilateral por parte del Ayuntamiento como fue la compensación que realizó éste, sin contar con el consentimiento de la Junta Vecinal, y contraviniendo lo dispuesto en el punto quinto del Pliego de Condiciones Técnico-Administrativas del Coto de Caza “Valverán”.

Por ello, se formuló la correspondiente resolución al Ayuntamiento de Crémenes en la que se insistía en la circunstancia de que dicha Corporación debía haber ingresado las cuantías de los años 2000, 2001 y 2002 que correspondían a la Junta Vecinal de Valdoré por la gestión del coto de caza LE-10.642, denominado “Valverán”, ya que, como se ha indicado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que la aplicación del instituto de compensación de deudas entre Administraciones

públicas debe ser utilizada de forma restrictiva, y en el caso analizado se había incumplido el punto quinto del pliego de condiciones técnicas administrativas de 11 de mayo de 2001 aplicable a dicho acotado.

Además, se recomendó de forma expresa lo siguiente:

“Que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda y el art. 69 de la Ley 1/1998 mencionada, se suscriba un convenio para aclarar cuáles son las competencias municipales que tradicionalmente desempeña la Junta Vecinal de Valdoré, estableciendo los derechos y obligaciones de la Junta Vecinal mencionada, y del Ayuntamiento de Crémenes, al igual que la financiación necesaria para su prestación”.

Esta resolución ha sido contestada por el Ayuntamiento de Crémenes aceptando su contenido con posterioridad a la fecha de cierre de este informe.

2.4. Pesca

Este año, debe volver a llamarse la atención sobre el necesario 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, con la finalidad de pormenorizar los contenidos de dicha Ley.

Con respecto a las quejas presentadas, debe mencionarse el estudio que se hizo desde esta Procuraduría sobre la discriminación de las

exenciones de tasas de pesca a los mayores de 65 años de edad que residen en otras Comunidades Autónomas.

Así, en el expediente **Q/807/03**, se hace referencia a la queja presentada por un ciudadano nacido en Castilla y León, pero residente en otra Comunidad Autónoma, una de cuyas aficiones, en su tiempo libre, es el ejercicio de la pesca. El interesado indicaba que tenía que pagar por su licencia de pesca en Castilla y León, mientras que en otras comunidades autónomas no ocurría lo mismo, por lo que se solicitaba la gratuidad de la licencia de pesca.

Tras la solicitud de información dirigida por esta Procuraduría a la Consejería de Medio Ambiente, se procedió a estudiar esta cuestión en el marco de la regulación de las tasas y precios públicos de nuestra Comunidad. Concretamente la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, en su capítulo XVIII regula las tasas en materia de pesca, estableciendo una exención en “el pago de la cuota correspondiente a la licencia de pesca a los residentes en Castilla y León, mayores de 65 años, los menores de dicha edad que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 65% y los mayores de 60 años que estén jubilados”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el reclamante consideraba que se producía una discriminación en función de la residencia.

Esta Procuraduría no está de acuerdo con el establecimiento de diferencias por razón de residencia en lo relativo a la exención de las tasas. Esta distinción es contraria, a juicio de esta Institución, al principio de

igualdad establecido en el art. 14 de la Constitución. Además el art. 31.1 de dicho texto constitucional consagra el principio de igualdad en materia tributaria, al indicar que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”, y el art. 139 CE determina que “todos los españoles tienen las mismas obligaciones y derechos en cualquier parte del territorio”, impidiendo de esta forma, cualquier diferencia por razón de residencia.

Este criterio ha sido recogido por otros Comisionados en sus informes. Así, el Defensor del Pueblo, en su informe del año 2002, hacía referencia a una recomendación dirigida al Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, en la Comunidad Autónoma de Madrid, con motivo del diferente trato que la ordenanza fiscal reguladora de derechos y tasas por la prestación de servicios en el cementerio municipal contemplaba en función de que los fallecidos hubieran estado o no empadronados en el municipio en el momento del fallecimiento, considerando que esa previsión era contraria a los principios constitucionales indicados en el párrafo anterior.

Igualmente, en el informe del Síndic de Greuges de la Comunidad Autónoma de Cataluña del año 2001, se dirigió una recomendación al municipio de Arenys de Mar, dado que pretendía establecer una reducción del pago a los alumnos del Conservatorio municipal de Música residentes en el municipio en relación con los de otros municipios. El Síndic consideraba que el establecimiento de tasas de cuantía diferentes, suponía

una diferencia por razones de residencia contraria a la Constitución. Además, entendía que era una cuestión distinta el establecimiento de una línea de ayudas para los residentes en ese municipio para sufragar las tasas, a lo que no se pondría objeción alguna, pero no cabía la exclusión en la fijación de tributos.

El establecimiento de esta discriminación es también contrario al ordenamiento jurídico comunitario, en el sentido de que las diferencias por razón de residencia o nacionalidad quedan también prohibidas por ser contrarias al principio de igualdad de trato que establece la Unión Europea.

Así se ha indicado reiteradamente en diversas sentencias del TJ de las Comunidades Europeas, entre las que cabe mencionar la Sentencia de 15 de marzo de 1994, que hace referencia a la distinción que se producía en nuestro país por la gratuidad del derecho de entrada a los Museos Nacionales que establecía el RD 620/1987, de 10 de abril, para los ciudadanos españoles, extranjeros residentes en España y menores de 21 años, de otros Estados miembros de la CEE, mientras que los demás nacionales de los demás Estados miembros mayores de 21 años debían abonar una entrada. Este Real Decreto se declaró contrario al principio de igualdad de trato, al vulnerar los arts. 7 y 59 del Tratado, en la medida en que efectúa una separación entre los españoles y los nacionales de los demás Estados miembros no residentes en España y mayores de 21 años, condenando por ello al Reino de España. Dicha sentencia obligó a modificar la normativa española y también la autonómica, tal como se

efectuó en el Decreto 174/1994, de 28 de julio, actualmente derogado, por el que se reguló la visita pública a los museos de titularidad estatal gestionados por la Junta de Castilla y León, estableciendo una exención por causas objetivas (menores de edad, mayores de 65 años o jubilados, etc.), sin que en ningún momento se considerase el lugar de residencia.

Más recientemente, se ha pronunciado el TJ de las Comunidades Europeas, en la Sentencia de 16 de enero de 2003, con idénticos argumentos en un caso similar ocurrido en Italia, al reservar este Estado ventajas en las tarifas para el acceso a museos, monumentos, galerías, excavaciones arqueológicas, parques y jardines declarados monumentos públicos, concedidas por las entidades locales o nacionales descentralizadas únicamente a los nacionales italianos o a los residentes en el territorio de dichas entidades, excluyendo de estas ventajas a los turistas nacionales de otros Estados miembros o a los no residentes que satisfacen los mismos objetivos de edad. En dicha sentencia se afirma que “el principio de igualdad de trato, del que el art. 49 CE constituye una expresión particular, prohíbe no sólo las discriminaciones ostensibles, en razón de la nacionalidad, sino también cualquier otra forma encubierta de aislamiento que, mediante la aplicación de otros criterios de distinción, conduzca de hecho al mismo resultado”. Por tanto, el incumplimiento se ha producido por parte de las entidades locales y nacionales descentralizadas, y no cabe encuadrarla dentro de las excepciones autorizadas por el Derecho

Comunitario en el art. 55 TCE, a saber: el orden público, la seguridad pública y la salud pública.

Esta Procuraduría entiende que esta discriminación por razón de residencia en la exención de una tasa es contraria al ordenamiento jurídico tanto español, como comunitario, por lo que debe ser suprimida.

No es misión de esta Institución determinar si debe eximirse o no de las tasas de pesca a los mayores de 65 años de edad. Así, hay Comunidades Autónomas en las que se ha recogido esta exención, como en la Comunidad Valenciana. En efecto, en el art. 254 de la Ley 12/1997, de Tasas, se exime del pago de la tasa por expedición de licencias autonómicas de pesca continental a los jubilados y perceptores de pensiones públicas y a los menores de 14 años”. Lo mismo sucede en Cataluña, en la modificación incluida en la Ley 14/1996, de 29 de julio, de Presupuestos a la Ley 33/1991, al eximir del pago de la tasa a los menores de 14 años y mayores de 65. También en la Comunidad Autónoma de Madrid, en la que se establece la gratuidad de la licencia de pesca para los menores de 14 años y los mayores de 65 años. Igualmente, sucede en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura. Sin embargo, otras, como Castilla-La Mancha y La Rioja no han establecido exenciones en el pago de las licencias de pesca para los mayores de 65 años.

En cambio, en ninguna de ellas, se establece una distinción por razón de la residencia, como ocurre en Castilla y León.

Por ello, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución:

“Que se modifique el art. 97.1 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León, en el sentido de eliminar la discriminación existente por razón de residencia en nuestra Comunidad Autónoma, a los mayores de 65 años de edad, en la exención de la tasa de la licencia de pesca, al ser ésta contraria al principio de igualdad establecido en los arts. 14, 31.1 y 139 de la Constitución Española, y al principio de igualdad de trato establecido en el ordenamiento jurídico comunitario”.

La Consejería de Medio Ambiente rechazó esta resolución, al considerar que no había discriminación alguna en esta cuestión, ya que, según la dicción literal de la respuesta remitida, no se entiende *“que pueda considerarse una diferencia contraria al principio de igualdad reconocido en la Constitución el hecho de que exista una exención en el pago de la tasa de la licencia de pesca para los mayores de 65 años residentes en nuestra Comunidad Autónoma, puesto que, con esta exención se está teniendo en cuenta que los residentes contribuyen en mayor medida con su carga tributaria en la financiación de los servicios de la Comunidad.*

De hecho, es frecuente que por parte de otras Administraciones públicas, se efectúen distinciones en el pago de tasas y otros tributos entre los residentes y los no residentes en el municipio”.

Esta Procuraduría, sin embargo, mantiene esta disconformidad con el criterio expuesto por la Administración autonómica, al entender que la

exención del pago de cualquier tasa por razón de la residencia no es conforme con el ordenamiento jurídico, situación que además no se da en ninguna otra Comunidad Autónoma en el ámbito de las licencias de pesca.

3. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En este apartado, se analiza el conjunto de solicitudes presentadas para el ejercicio del derecho a la información medioambiental, de acuerdo con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre.

Este año ha disminuido 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 hacer efectivo el ejercicio de este derecho de información, y un rápido y fácil acceso a una averiguación que asegure a todos los ciudadanos el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado.

Además, debe constatarse la existencia en esta Procuraduría de quejas presentadas contra la actuación de otras entidades, como la Confederación Hidrográfica del Duero, y otros órganos de la Comunidad Autónoma.

Así, en el expediente **Q/1719/03**, se alude a la falta de contestación por la Consejería de Fomento a una solicitud de información urbanística en el Espacio Natural de “Las Batuecas-Sierra de Francia”, en la provincia de Salamanca.

La Ley 38/1995 reconoce un derecho genérico de todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar para ello un interés determinado.

A tal efecto, queda comprendida dentro de la información ambiental toda aquella disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida, entre otros aspectos y a los efectos que aquí interesan, “al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras.... así como las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente” (art. 2). Asimismo, el apartado b) hace referencia “a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental”.

En este caso, queda claro que la construcción denunciada en suelo rústico dentro del PORN del Espacio Natural Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca), se encuentra dentro del ámbito de aplicación del derecho de acceso a información medioambiental, por lo que esta Procuraduría entiende que debió remitirse la misma, al no incurrir tampoco en ninguna de las causas de exclusión del art. 3 de esta Ley. Asimismo, debe recordarse que el plazo máximo para contestar a la solicitud formulada es de dos meses, a partir de la fecha en que aquéllas hayan

tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente (art. 4.1 Ley 38/1995). El retraso en el acceso a este derecho puede suponer una imposibilidad “de facto” en el ejercicio de ese derecho de origen comunitario.

Desde esta Procuraduría se vuelve a insistir en la idea de que el derecho de acceso a la información ambiental no sólo puede ejercitarse ante la Consejería de Medio Ambiente, sino también ante las actuaciones de otros órganos de la Administración autonómica que pudieran tener incidencia en el medio ambiente, como ocurre en este expediente con relación a la Consejería de Fomento.

Por ello, se instó a esta Consejería a que contestase a la petición de información ambiental lo antes posible, resolución que fue aceptada.

ÁREA E

ÁREA E

EDUCACIÓN

Expedientes Área.....	73
Expedientes remitidos a otros organismos	6
Expedientes admitidos	28
Expedientes rechazados	9

El derecho de todos los ciudadanos a la educación aparece consagrado en el art. 27 de nuestro texto Constitucional, y no sólo es un derecho de reconocimiento absoluto, sino que comprende a su vez una serie de derechos y libertades, que aparecen igualmente reconocidos en el citado precepto, y que lo desarrollan y particularizan configurando un amplio espectro de derechos y libertades educativas que gozan del amparo y la protección que el art. 53 CE otorga a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos recogidos en el Título I.

Dentro de las materias adscritas al área de educación, el presente capítulo dedica su contenido al relato y comentario de las reclamaciones que se sustancian sobre la actuación de la Administración educativa.

Centraremos nuestra atención en las principales cuestiones suscitadas por los ciudadanos en sus reclamaciones, dando con ello una visión de conjunto sobre los problemas, quizás más representativos que inciden en sus relaciones con la administración.

En atención a la misión de salvaguardia y protección de los derechos fundamentales que esta Procuraduría tiene encomendada por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, nuestra actuación se concreta en una labor de supervisión de las administraciones educativas de la comunidad, que comprende no sólo a la Consejería de Educación sino también a las universidades situadas en nuestra región y a las administraciones locales en la medida en que intervienen en las actividades y servicios de enseñanza, así como todas aquellas actuaciones administrativas que, independientemente del organismo autonómico o local del que provengan, tengan relación directa con el derecho a la educación.

Muchos de los escritos que recibimos plantean dudas y solicitan, consecuentemente, información al objeto de resolver las mismas. Es habitual que los estudiantes que acuden a esta Procuraduría lo hagan en búsqueda de soluciones a problemas que afectan de forma particular y en la mayoría de los casos ante la falta de respuesta a sus reivindicaciones, o ante la ausencia de una contestación por escrito a las peticiones o reclamaciones de este colectivo.

El mero hecho de acudir a esta institución y obtener la información reclamada, supone, de por sí, para muchos una gestión satisfactoria (**Q/2285/03, Q/58/04, Q/666/04, Q/1005/04, Q/1465/04, Q/1528/04, Q/1671/04**).

Seguimos recibiendo, igualmente, escritos de quejas -aunque en un número significativamente menor al de otros años, concretamente tres frente a las siete del año 2003-, los cuales por tratarse de actuaciones de la Administración central (Ministerio de Educación y Ciencia) y por ende exceptuadas de la competencia de la supervisión de esta Procuraduría son remitidos al Defensor del Pueblo (**Q/71/04, Q/212/04 y Q/1048/04**).

Con relación a la colaboración mostrada por los diferentes organismos que conforman los órganos directivos de la Consejería de Educación hemos de señalar que ésta ha sido, por lo general, irregular, ya que se han alternado respuestas rápidas junto a casos puntuales en que se produjeron retrasos excesivos o se recibieron informaciones poco adecuadas que dificultaron la tramitación por esta Procuraduría de algunos expedientes.

Nos preocupa que, en algunos casos, los informes recibidos sean tan sucintos (lo que obliga a requerir ampliaciones de los mismos), ya que resulta imposible extraer de ellos los antecedentes indispensables para realizar con corrección nuestra labor supervisora de la actividad administrativa.

En lo concerniente al grado de cooperación de la Administración local ofrecida a esta Procuraduría debemos finalizar reseñando que persisten algunos casos poco ejemplarizantes en los que la falta de respuesta contradice el deber de colaboración que debe presidir las relaciones entre organismos públicos.

Nos referimos al caso del Ayuntamiento de Ponferrada (expediente **Q/1899/02**, del que dimos cumplida cuenta en el informe anual de 2003), receptor de sucesivos requerimientos por parte de esta Procuraduría. En la fecha de cierre del presente informe seguimos sin conocer su postura respecto a la resolución que se formuló en el mes de junio del año 2003 sobre la urgente adopción de medidas de vigilancia para evitar el acceso indiscriminado de personas al recinto escolar “Valentín García Yebra” (recordemos que el problema denunciado era que el patio y las inmediaciones del colegio se convertían en lugares donde se traficaba con drogas los fines de semana).

El artículo 31 de la Ley del Procurador del Común establece que éste en su Informe Anual a las Cortes deberá hacer constar el resultado obtenido en las actuaciones desarrolladas en el ejercicio de sus competencias.

La lógica consecuencia de esta previsión legal es que deba ponerse especial atención en el hecho de si las resoluciones formuladas por esta Institución son aceptadas o no por los destinatarios.

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.

1. EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

Comenzaremos nuestro análisis deteniéndonos brevemente en las estadísticas correspondientes a las quejas que se han presentado ante la Institución en este año, para cuya más adecuada valoración iremos comparando con los datos relativos al ejercicio anterior.

El número de quejas cuya tramitación fue iniciada por el área de educación no universitaria durante del año 2004 fue de 72, cifra sensiblemente inferior a la del año anterior que ascendió a 81 expedientes. A aquélla cifra habría que sumar otros 20 expedientes de quejas de años anteriores y cuya tramitación se ha finalizado durante el ejercicio al que se contrae el presente informe, lo que suma un total de 79 expedientes.

Predominan las quejas relativas a las enseñanzas de educación primaria, así como secundaria, bachillerato y formación profesional, 28 en su conjunto, frente a las de educación infantil que no superaron la docena.

Al igual que ocurriera durante el año pasado, en el ejercicio 2004 hemos observado una consolidación en cuanto al número de reclamaciones promovidas por algún colectivo de padres y madres de alumnos (**Q/226/04**,

Q/460/04, Q/922/04, Q/1053/03, Q/1184/04, Q/1224/04, Q/1227/04, Q/1245/04, Q/1831/04).

En la mayoría de las quejas presentadas subyace el uso administrativo denunciado consistente en la no resolución expresa en tiempo y forma de las distintas peticiones formuladas. En algunas ocasiones lo que se solicita es sencillamente concertar una reunión con dirigentes de la administración (**Q/666/04**) para exponer la problemática y conocer las posibilidades reales de solucionar la misma. El mutismo es, en la mayoría de los casos, la respuesta a sus peticiones.

Sobre este extremo esta Institución ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosos expedientes, recordando, insistentemente, que el deber de dar respuesta a todas las solicitudes que formulen los interesados es una obligación fundamental de la administración para con los ciudadanos y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

Tres han sido las ocasiones en las que esta Procuraduría se ha visto obligada a recordar el deber inexcusable de resolver en plazo y expresamente cuantas reclamaciones, peticiones y recursos se planteen por los ciudadanos ante las mismas.

Nos referimos a los expedientes que a continuación reseñamos: **Q/195/03**, correspondiente a la Consejería de Educación, resolución formulada con fecha 20 de septiembre de 2004 y aceptada con prontitud en fecha 21 de octubre de ese mismo año; **Q/673/03**, correspondiente a la

Dirección Provincial de Educación de Valladolid, resolución formulada con fecha 21 de abril de 2004 y aceptada el 26 de junio de 2004; y, por último, la queja **Q/2190/03**, correspondiente a la Dirección Provincial de Educación de Salamanca, resolución formulada con fecha 21 de septiembre de 2004 y aceptada el pasado 22 de noviembre de 2004.

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 tanto que la ficción de una resolución presunta dejaba abierta la vía jurisdiccional.

Sin embargo lo cierto es que la práctica del silencio administrativo tiene una consecuencia claramente negativa para el administrado, que afecta a la defensa jurisdiccional de sus derechos o intereses legítimos.

Por último, haremos alusión a la problemática que suscita la evaluación del rendimiento escolar.

Todos los años se reciben quejas relacionadas con la evaluación del rendimiento escolar de los alumnos (**Q/1409/04**, **Q/1528/04**, **Q/1671/04**); polémica especialmente delicada cuando de las calificaciones depende la promoción o no del alumno a un nuevo curso a nivel educativo.

Normalmente, nuestra intervención en este tipo de expedientes se concreta en comprobar que se hayan respetado los cauces de reclamación

previstos en el ordenamiento educativo y que no se hayan producido situaciones de indefensión para el alumno.

En todo caso, esta Procuraduría no entra a valorar los informes que se emiten por los especialistas educativos ni cuestiona las evaluaciones que en base a los mismos se realizan.

En este sentido, una mayoría de expedientes se archivan una vez constados que estos trámites de evaluación se han respetado, y que lo único que subyace en el fondo del asunto es una mera discrepancia entre el denunciante -padre, madre o alumno-, y el equipo educativo que ha realizado la evaluación del rendimiento escolar del menor en cuestión.

1.1. Ordenación Educativa

Venimos observando, en los últimos años, que las rupturas matrimoniales, cada vez más habituales, suscitan recelo para quienes no ostentan la patria potestad de sus hijos. Con rotundidad se demanda el derecho a conocer, en toda su extensión, la información concerniente a la escolarización de los hijos (Q/673/04).

El deber de crianza y educación de los hijos menores, corresponde a los padres, a quienes se debe otorgar la capacidad legal suficiente para poder llevarlo a cabo.

La determinación de quien ejerce la patria potestad en los supuestos de separación, nulidad o divorcio queda establecida en el art. 156.5 CC que

dispone que: “Si los padres viven separados, la patria potestad se ejercerá por aquel con quien el hijo conviva”.

Siendo esta la regla general, se prevé que el Juez, previa solicitud fundada de parte, pueda acordar el ejercicio conjunto de la patria potestad o la distribución de las funciones inherentes al ejercicio de la misma.

Señala el art. 92 que podrá también acordarse, cuando así convenga a los hijos, que la patria potestad sea ejercida total o parcialmente por uno de los cónyuges o que el cuidado de ellos corresponda a uno u otro.

En aquellos casos en los que por sentencia judicial se atribuye a ambos progenitores el ejercicio de la patria potestad, se está otorgando tanto al padre como a la madre la capacidad para tomar decisiones en beneficio de los hijos, de acuerdo con su personalidad. Recordemos que el ejercicio de la patria potestad comprende, entre otros deberes y facultades, velar por los hijos, educarlos y procurarles una formación integral (art. 154 del CC).

Por otra parte, también debemos tener en cuenta que el art. 92 del CC determina que “la separación, la nulidad y el divorcio no eximen a los padres de sus obligaciones para con los hijos”, a quienes en virtud del art. 39.3 CE deben prestar asistencia de todo orden.

A fin de poder hacer efectivo el cumplimiento de los deberes y obligaciones señalados en los supuestos de patria potestad compartida ambos progenitores deben estar puntualmente informados de todo lo

relacionado con el desarrollo integral de sus hijos. Por ello, teniendo en cuenta la distinción entre patria potestad y cuidado de los hijos por parte del cónyuge en cuya compañía queden, en el caso de alumnos hijos de padres separados, cuando exista separación legal mediante sentencia y pronunciamiento sobre la custodia a favor de uno de los progenitores, sin que exista al mismo tiempo privación expresa de la patria potestad al otro, ambos tienen derecho a recibir la misma información sobre las circunstancias que concurran en el proceso educativo del menor.

Es evidente que esta duplicidad de información debe ser solicitada por el interesado que no ostente la custodia, justificando su situación legal mediante documentación fehaciente.

1.1.1. Admisión de alumnos

Los procesos para la selección, admisión y matriculación del alumnado en los centros escolares de nuestra Comunidad Autónoma (ejemplos: los expedientes tramitados con los números **Q/643/04**, **Q/1005/04**, **Q/1143/04**, **Q/1245/04**, **Q/1616/04**, **Q/1760/04**) constituyen uno de los asuntos que generan mayor conflictividad ya que resulta difícil que las familias acepten de buen grado decisiones administrativas que les impiden hacer efectivo su derecho a elegir el centro docente en el que desean educar a sus hijos.

Una de las situaciones que mayores rechazos provoca entre los padres es la posibilidad de que dos hermanos se vean obligados a estudiar

en centros docentes diferentes por aplicación de los criterios de admisión. Un rechazo fácilmente comprensible si tomamos en consideración los graves problemas logísticos y los trastornos que para una familia supone el tener escolarizados a su hijos en centros diferentes y los costes económicos que de estas situaciones se derivan.

El cuestionamiento de los criterios de admisión de alumnos que establece la vigente normativa sobre escolarización es algo frecuente por parte de aquellos padres que ven cómo la solicitud de plaza de sus hijos es rechazada al existir otros solicitantes con mayor puntuación (la queja **Q/1005/04**, es un claro ejemplo).

Para los sujetos afectados es difícil aceptar decisiones legalmente intachables que, en definitiva, les impiden materializar en la práctica su derecho a escolarizar a sus hijos en los centros docentes de su elección.

El derecho de los padres a elegir centro docente para sus hijos se manifiesta en un doble aspecto: por un lado, como derecho a escoger centro educativo distinto de los creados por los poderes públicos y, por otro, como libertad de elección de centro dentro de los creados por aquellos poderes, si bien, en este segundo supuesto, el derecho de referencia no se presenta con carácter absoluto en el sentido de que debe ajustarse o acomodarse a las exigencias de la programación general de la enseñanza que corresponde efectuar a los poderes públicos (art. 27.5 CE), siempre que esa programación o planificación se encamine a garantizar el derecho de todos a la educación.

Es destacable la queja **Q/2033/03**, en la se trasladaba a esta Institución el profundo malestar ante lo que consideraban presuntas irregularidades cometidas por un colegio privado concertado, sito en la localidad de Arévalo.

Según manifestaban, año tras año, la comisión de escolarización de Arévalo no cumplía con los cupos de alumnos que la Administración educativa previamente establecía para cada uno de los centros educativos de la localidad de Arévalo, de forma tal que el colegio privado concertado no respetaba ni la legalidad, ni el calendario previamente establecido, ni realizaba en tiempo y forma la baremación de alumnos; siendo lo cierto que la propia Dirección Provincial de Educación de Ávila era quien autorizaba la admisión de mayor cantidad de alumnos de tres años de los que correspondían a dicho centro.

Se añadía en la reclamación que tampoco se tenía en cuenta la oferta de plazas para alumnos de tres años existente en el CP La Moraña y, por el contrario, para el curso escolar 2003/2004 se habían autorizado agrupamientos de alumnos (esto es, unidades mixtas que no estaban autorizadas con carácter ordinario en centros completos) de tres y cuatro años y de cuatro y cinco años en el mismo aula del colegio, lo que venía a vulnerar la normativa vigente en materia de requisitos mínimos y suponía, un ataque a la escuela pública que repercutía en perjuicio de la misma al desequilibrar el estado de proporción que debía presidir la enseñanza pública y privada en esta Comunidad (al que se comprometió la Junta de

Castilla y León en los pactos firmados con las organizaciones sindicales de la enseñanza con anterioridad al traspaso de las competencias plenas en materia de educación no universitaria).

Admitida a trámite y solicitado informe, se recibió una comunicación en la que se nos transmitió, por la Consejería de Educación, que no constaba a la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa que se hubieran cometido las irregularidades denunciadas, ni se conocía que se hubieran planteado escritos de reclamación o queja dirigidos al titular del centro o a la comisión de escolarización o que hubieran sido objeto de denuncia por los interesados, ante el Director Provincial de Educación, los acuerdos y decisiones sobre admisión de alumnos.

Sin embargo, sí les constaba, al contrario, la presentación de recurso de alzada del titular del centro contra la determinación de vacantes realizada por la Administración educativa, para el curso 2002/2003.

De acuerdo con la normativa vigente en materia de admisión, RD 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo y Orden de 26 de marzo de 1997, por la que se regula el procedimiento para la elección del centro educativo y la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, educación primaria y educación secundaria, la instrucción de 30 de enero de 2004, de 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, primaria y secundaria de la Comunidad de Castilla y León, para el curso 2004/05, así como las Instrucciones similares de cursos pasados, las Direcciones Provinciales de Educación establecían el número de puestos escolares vacantes en cada centro, de acuerdo con la planificación previamente elaborada y la capacidad del mismo, así como lo establecido en su régimen de autorización y el número de unidades concertadas en el caso de centros privados concertados.

En este sentido, la determinación de las vacantes en los centros privados concertados se atenía no a su número de unidades autorizadas, sino al número de unidades concertadas y al número de alumnos por unidad escolar dentro de la planificación de la escolarización ya aludida.

En la mencionada planificación y en la determinación de las vacantes para el centro en cuestión, en ningún momento se había incumplido el acuerdo para la mejora del sistema educativo de Castilla y León de 3 de diciembre de 1999 en el que se preconizaba el mantenimiento del actual equilibrio entre la red pública de enseñanza y la enseñanza privada concertada, ya que el mencionado equilibrio no se había roto y, por el contrario, de la evolución de los datos en los tres últimos cursos se desprendía un balance positivo en cuanto a escolarización de alumnos en la red pública en detrimento del centro privado concertado.

Modificación de la tendencia que, sin duda, se debía, entre otras, a las actuaciones de la Administración educativa en materia de admisión y

que quedaba reflejada en los siguientes datos de escolarización, en educación infantil, relativos al centro privado concertado y a los dos centros públicos de la localidad de Arévalo, “Los Arevacos” y “La Moraña”:

El colegio privado concertado había pasado de escolarizar, en educación infantil, 100 alumnos en el curso 2001/2002, a 97 alumnos en el curso 2002/2003 y a 91 alumnos en el 2003/2004.

El colegio público “Los Arevacos” había pasado de escolarizar, en Educación Infantil, 113 alumnos en el curso 2001/2002, a 115 alumnos en el curso 2002/2003 y a 121 alumnos en el curso 2003/2004.

En el colegio público “La Moraña” la evolución positiva aún era más llamativa, ya que había pasado de escolarizar, en educación infantil, 58 alumnos en el curso 2001/2002, a 74 alumnos en el curso 2002/2003 y a 90 alumnos en el curso 2003/2004.

En definitiva, lejos de romperse el equilibrio al que hacía referencia el escrito de queja, la tendencia había cambiado siendo los dos colegios públicos de la localidad los que estaban escolarizando un número creciente de alumnos con respecto a cursos anteriores y el colegio privado concertado un número menor de alumnos que en años anteriores en educación infantil.

Las actuaciones y medidas que la Administración regional había puesto en marcha se habían enmarcado en el texto de la instrucción de la

Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, sobre los procesos implicados en la reserva de plaza, admisión y matriculación de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, primaria y secundaria de la Comunidad de Castilla y León, con el fin de aplicar la normativa vigente en materia, así como adecuar el desarrollo del proceso de admisión a la Comunidad de Castilla y León, al amparo de esta normativa y garantizando el necesario equilibrio en la escolarización de alumnos entre las dos redes de enseñanza, hasta tanto se elabore una normativa propia en esta materia.

También en relación con las actuaciones realizadas al respecto, se nos informó que, de cara al curso académico 2004/2005, la Dirección General mencionada había dictado la instrucción de 1 de abril de 2004 sobre la determinación de vacantes en centros privados concertados incompletos en educación infantil, en virtud de la cual en los centros privados concertados incompletos que dispusieran de cuatro unidades en educación infantil se ofertarían en tres años veinticinco vacantes.

La oferta de este número de vacantes en una unidad se convertía en una situación temporal ya que, una vez finalizado el plazo de admisión, si el número de solicitudes para tres años era superior al número de vacantes ofertadas y no se han cubierto todas las vacantes ofertadas en cuatro y cinco años, el Director Provincial de Educación podría autorizar el funcionamiento de unidades mixtas, admitiendo el exceso de solicitudes para tres años, siempre que se dieran las siguientes condiciones: que no se

superase el número total de plazas en las cuatro unidades, es decir 100, y que no afectase a centros públicos del entorno con la pérdida de unidades.

Respecto a las medidas que se pensaba adoptar en materia de admisión de alumnos para cursos siguientes se nos indicó que se encontraban en plena elaboración de una normativa propia de nuestra Comunidad Autónoma, que regulara el derecho a la elección de centro educativo y el proceso de admisión de alumnos, elemento clave del ejercicio del derecho a la educación reconocido constitucionalmente. La elaboración de esta normativa incorporará las novedades en materia de admisión introducidas legislativamente por la última ley orgánica en materia de educación publicada y actualmente en vigor.

Siendo ello así, y tras dar traslado de esta información a los reclamantes y de valorar todas las argumentaciones de las partes, no pudimos apreciar conculcación de la legalidad en la actuación de la Administración autonómica discutida, motivo por el que procedimos al archivo del expediente en cuestión.

El expediente **Q/643/04** refleja uno de los temas que más controversia suscita entre los ciudadanos de Castilla y León. Nos referimos a los criterios de cambio de centro educativo y es, precisamente, con ocasión de la tramitación del mismo (en el que el reclamante cuestionaba el proceso de escolarización de su hija, admitida, en primera instancia, en el CP Francisco de Vitoria, sito en la localidad de Burgos, pero denegado su posterior cambio de matrícula a otro colegio a pesar de conocer la

existencia de una plaza vacante, susceptible de ocupación) cuando esta Institución ha detectado un vacío normativo susceptible de corrección.

En efecto, en la tramitación del expediente de referencia interesamos de la Consejería de Educación un informe en el que se concretaran los criterios normativos (normas de regulación) en los que la Dirección Provincial de Educación de Burgos fundamentaba su actuar a efectos de escolarización cuando posteriormente al hecho de la matrícula, y fuera del plazo ordinario, se permitía materializar el cambio de un alumno a una plaza vacante existente en otro centro escolar.

En Informe remitido a requerimiento nuestro, la Secretaría General de la Consejería de Educación puso de manifiesto lo siguiente:

“...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, circunstancia que no se dan en este caso...”

A la vista de lo informado esta Procuraduría trasladó su sorpresa al Consejero de Educación al haber comprobado que ni en el Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, ni la Orden Ministerial 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, contemplaban, en la forma aducida por la Administración Educativa competente, el criterio imperante para el supuesto como el denunciado en el presente expediente de queja.

Era cierto que, según la instrucción decimotercera de “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 perdían prioridad en relación con las presentadas en el plazo establecido.

Pero la redacción completa de dicha Instrucción no delimitaba en los términos informados los criterios a seguir para el supuesto de plazas vacantes. Únicamente se contemplaba 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 alumno, siempre que disponga de puestos escolares vacantes...”.

Así las cosas, en el expediente Q/643/04 se producía una situación cuando menos peculiar pues, según indicaba el reclamante, había sido la propia dirección del colegio Liceo Castilla-Hnos. Maristas quien le había comunicado la existencia de un puesto escolar vacante a fecha de diciembre del año 2003, susceptible de ser ocupado por su hija si obtenía, previamente, la autorización de la Dirección Provincial de Educación de Burgos.

Cuando el compareciente solicitó, en fecha 16 de enero de 2004, la “autorización” se encontró con que la Dirección Provincial de Educación de Burgos, en Resolución de fecha 15 de marzo de 2004, se ratificaba, para desestimar su petición, en la resolución adoptada por la Comisión de Escolarización correspondiente de fecha 9 de junio de 2003.

Esto es, se hacía caso omiso a las nuevas circunstancias aducidas y se limitaba a señalar que posteriormente al hecho de la matrícula sólo debían 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 un cambio de domicilio con distancia significativa.

Nada se decía 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 a la Consejería de Educación que, hasta que la Comunidad de Castilla y León no elaborase normativa propia en esta materia y siguiera aplicando, con carácter supletorio, la regulación establecida al respecto por el Ministerio de Educación y Ciencia, debía abordar de forma clara y concisa situaciones como la padecida.

Por ello se dictó con fecha 26 de enero de 2005 la Resolución Formal que a continuación transcribimos:

“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.

Por ello, esta Procuraduría estima conveniente 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 concrete, 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”.

Con satisfacción podemos decir que la Consejería no sólo ha aceptado plenamente nuestra resolución, sino que además con suma rapidez ha dictado y publicado normativa propia sobre el procedimiento para la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos. Concretamente el 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).

Finalmente nos detendremos en el expediente **Q/1690/03**, muestra significativa de la variedad de asuntos que llegan a suscitarse en el ámbito en el que nos hallamos, y que pone de relieve que la distribución de los alumnos también suscita conflictos.

Para nuestra satisfacción y la de las familias afectadas, tras las pertinentes gestiones el conflicto denunciado se pudo solucionar por la buena voluntad de las partes.

La problemática, origen de la reclamación, traía su causa en la discriminación que sufrían los alumnos de 1º C de educación primaria del colegio Arcipreste de Hita, en la localidad de El Espinar de Segovia.

Más concretamente se criticaba que la dirección del mencionado colegio hubiera ubicado, de forma arbitraria, al grupo de alumnos de 1º C en otro edificio independiente del colegio (donde se impartía clases a nivel de educación infantil), lo que generaba unos perjuicios y peligros añadidos para los alumnos afectados por dicha medida los cuales debían desplazarse por el casco urbano de la población cada vez que tenían que asistir a las clases de gimnasia, idiomas, informática, etc.

Se interesaba en definitiva, la intervención de esta Procuraduría a fin de revisar el reparto y ubicación realizada por el dirección del centro cuestionado, a la par que se solicitaba también la adopción de medidas oportunas para que todos los alumnos de primaria cursasen sus estudios en un único centro escolar evitándose, así, todo agravio comparativo.

1.1.2.Vigilancia de los menores

En este epígrafe vamos a tratar el tema desde una doble perspectiva. De un lado, lo haremos desde el ámbito de las medidas correctoras aplicadas por los centros docentes en el ejercicio de su potestad sancionadora, y de otro la responsabilidad patrimonial que puede recaer en la administración cuando algún menor sufre unos daños en el desarrollo de alguna actividad escolar.

La vigilancia en los centros escolares es objeto de constante preocupación en todos los sectores implicados en la docencia. La aparición de conductas antisociales desde edades cada vez más tempranas es cada día más preocupante y la sociedad debe hacer frente a la nueva situación. Es necesario un esfuerzo social y educativo (educación para la convivencia, valores...) para inculcar a escala general al alumnado actitudes cívicas y democráticas.

Esta Procuraduría, ante denuncias puntuales relacionadas con la aplicación por los centros docentes de medidas correctoras, limita su intervención, en primer término, a comprobar que se han seguido los cauces formalmente previstos para el ejercicio de la potestad disciplinaria docente, de forma que en ningún momento se hayan originado situaciones de indefensión para los alumnos sancionados; y, en segundo lugar, a velar para que las correcciones impuestas tengan realmente el carácter educativo y recuperador que exige la normativa vigente.

Nos parecen preocupantes las denuncias que, ocasionalmente, se nos hacen llegar sobre la proclividad de algunas comisiones de convivencia a imponer medidas correctoras especialmente graves a algunos alumnos con la pretensión de que las mismas resulten ejemplarizantes y disuasorias para el resto de los miembros de ese sector de la comunidad educativa.

En el transcurso del año 2004 resaltamos el expediente tramitado bajo la referencia **Q/539/03**. En el escrito de queja se denunciaron diversas irregularidades en la tramitación de un expediente disciplinario seguido contra un alumno de un colegio privado concertado sito en la localidad de Ávila.

Entre otros argumentos, el reclamante alegaba que al alumno expedientado no se le había dado la oportunidad de ser oído en trámite de audiencia, con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución, tal y como prevé el art. 49.1.d) del RD 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros.

Denunciaba, asimismo, la vulneración de los arts. 54.1 y apartado segundo del art. 55 de la citada norma; extremos éstos constados por esta institución.

Admitida la queja a trámite se solicitó el correspondiente informe a la Dirección Provincial de Ávila. En contestación a nuestro requerimiento de información esa Dirección nos corroboró la existencia de numerosos defectos de forma, tales como: carencia de fechas en algunos documentos,

entrevistas a alumnos menores de edad sin la presencia de sus padres, falta de requisitos formales en algunos documentos, errores en otros, etc.

Se había vulnerado el derecho de asistencia al centro del alumno por un período superior al establecido en el art. 54.3 del RD 732/1995, lesionando con ello el derecho fundamental del alumno a la educación durante esos días.

Así mismo, se nos corroboró la vulneración de la garantía en el procedimiento indicada en el art. 134.2 de la Ley 30/1992, que especifica la necesidad de separación de las fases de instrucción y sancionadora, al apreciarse decisiones previas a la instrucción, intromisión de personas u órganos (directora y claustro) en actuaciones para las que no tenían competencia, etc.

Se constató, igualmente, la vulneración de los derechos del presunto responsable, y al ser menor de edad, de su familia, a ser informado de los cargos que se imputaban y de las sanciones correspondientes, y a formular alegaciones en tiempo y forma, tal y como señalan los arts. 84 y 135 de la Ley 30/1992 y el art. 55.2 del RD 732/1995, lo que conllevaba efectivamente la indefensión del interesado y era causa de anulabilidad, según establece el art. 62.e) de la mencionada Ley 30/1992.

En definitiva, se vulneró el derecho del alumno a la presunción de inocencia al imponerse en el consejo escolar, por indicación de la directora, la sanción en la reunión dl 27 de enero, dos días antes de tomar declaración al alumno.

Lesionado el contenido esencial del derecho fundamental de defensa en el ámbito de las sanciones administrativas, esta Procuraduría expresó a la Consejería de Educación su profunda preocupación por los errores de procedimiento acaecidos en el presente expediente.

Defectos que, siendo fáciles de evitar con un mínimo de cuidado en las formas, habían originado que todo el expediente quedase viciado de nulidad y tuviera efectos contrarios a los pretendidos de cara a la corrección de la conducta indebida del alumno y al mantenimiento del clima de convivencia en el centro.

Nada -ni siquiera la gravedad de la conducta del alumno- justificaba que, para imponer la sanción procedente, se hubieran obviado los trámites legalmente previstos. Normas establecidas precisamente como garantía de la actuación administrativa ante los ciudadanos que demandan de aquella la satisfacción de sus legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no procede la estimación de sus pretensiones.

El derecho a ser oído en el procedimiento, el derecho de audiencia adornada por los principios de contradicción y bilateralidad, el derecho a alegar y probar, a exponer las alegaciones que contribuyan a su defensa, actúa como una cláusula de cierre del sistema de garantías que evita que en la praxis administrativa se deje sin reparar cualquier lesión a los derechos mínimos de defensa.

Respecto a la garantía procedimental relativa al derecho de defensa, en concreto a la audiencia del interesado, se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1999 señalando que: “Del mismo modo que es inaceptable un proceso penal sin que el acusado haya sido citado, es repudiable un procedimiento sancionador en el que el sancionado no haya sido llamado personalmente a defenderse en dicho procedimiento. La administración ha de interiorizar que cuando sanciona, cualquiera que sea el ámbito de la sanción que se imponga, para que sea ajustada a derecho, no sólo se requiere que se cumplan los presupuestos sustantivos establecidos en el art. 25 CE, en el modo que para el procedimiento sancionador han sido exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino que es preciso que el procedimiento en que la misma es impuesta sea acorde con lo establecido en el art. 24 CE, y muy especialmente en lo referente a la exigencia de la audiencia todas las garantías constitucionalmente proclamadas suponen la audiencia del inculcado, porque si no hay audiencia no es posible el cumplimiento de las demás. De este modo el trámite de audiencia se convierte en el elemento básico, medular y central del procedimiento sancionador, configurándose como la pieza maestra del sistema...”.

Por su parte, la doctrina jurisprudencial tiene dicho que la facultad de sancionar no supone posibilidad de sanción en que se prive de cualquier garantía de defensa al inculcado “implicando la ausencia de audiencia del sancionado, un defecto del procedimiento causante de indefensión que

determina la anulación de las resoluciones que han sido adoptadas prescindiendo de dicho trámite...”

Esta Institución, en consecuencia, no pasó por alto una situación como la descrita que evidenciaba a todas luces una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 CE, lesionando con ello los derechos del presunto responsable, menor de edad. Por ello se formuló a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que desde la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, se cursen las órdenes precisas para que la dirección del colegio privado concertado (..) acomode, en lo sucesivo, su proceder a las previsiones legales contenidas en el RD 732/1995 por el que se establecen los derechos y 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”.

En la respuesta recibida de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, (Consejería de Educación), se señaló que:

«De acuerdo con la resolución sobre el expediente disciplinario a un alumno en el colegio concertado "Purísima Concepción" de Ávila, desde esta Dirección General se acepta y muestra su conformidad con la resolución propuesta y se ha cursado escrito en este sentido a la Dirección Provincial de Educación de Ávila, con

fecha 28 de Octubre de 2004, la cual a su vez con fecha 3 de noviembre de 2004 ha notificado al centro que en lo sucesivo debe acomodar su proceder a las previsiones legales contenidas en el RD 732/1995 por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros, con la advertencia de que si así no lo hiciera, se incumpliría la cláusula primera del documento administrativo firmado entre el representante legal del centro y la Consejería de Educación, siendo este hecho causa de extinción del concierto educativo, de acuerdo con lo establecido en los arts. 47 a 59 del RD 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos».

Otra vertiente expuesta por los ciudadanos castellanos y leoneses se circunscribe ala vigilancia que se dispensa a los menores de edad durante los recreos.

En el expediente **Q/118/03**, se denunciaba que los alumnos con edades comprendidas entre los 12 y 16 años, durante los periodos de recreo, tenían que salir a la calle por no disponer el IES “Martínez Uribarri” (Salamanca) de un patio de recreo adecuado, conforme previene el RD 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general.

Al respecto señalaban que durante los dos primeros trimestres del curso 2001-2002 dispuso del patio del CP “Rufino Blanco” sólo separados, ambos, por una verja en la que se abrió una puerta para los recreos de los alumnos del primer ciclo de ESO. Sin embargo, debido, al parecer, al comportamiento incontrolado de un grupo de alumnos, las direcciones e inspectores de ambos centros, así como el Director Provincial de Educación de Salamanca decidieron anular el acuerdo y cerrar, consecuentemente, el patio a los alumnos del instituto.

La cuestión que se discutía había sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones ante la Administración educativa, sin que constara a esta Institución la implementación de solución a la falta de un lugar de esparcimiento cerrado y vigilado para los alumnos de educación secundaria.

Admitida la queja a trámite se remitió por la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento de la Consejería de Educación informe, emitido por el área de inspección educativa de la Dirección Provincial de Salamanca.

A la vista de la información suministrada por la administración procedimos a transmitir a la Consejería de Educación las conclusiones que a continuación se exponen.

La promulgación de la LO 10/2002, de 23 de diciembre de Calidad de la Educación, y particularmente los principios de calidad del sistema

educativo recogidos en ella, hace necesaria una acción decidida por parte de la Administración educativa para atender las previsiones de la norma.

No podemos ni debemos soslayar, a este respecto, la obligación contenida en el art. 17 del citado RD 1537/2003, que determina que: los centros docentes que impartan educación secundaria obligatoria han de contar con un patio de recreo.

Es más, la norma especifica unos mínimos, recordemos: al menos tres metros cuadrados por puesto escolar y, como mínimo, deben tener una superficie de 44 metros por 22 metros.

Estos centros, que en su día nacieron con unas instalaciones adecuadas para la realidad de su época -en el caso del IES originariamente fue un centro de maestría industrial-, han visto cómo se han quedado desfasados ante las necesidades imperantes en el momento actual. Según informe remitido por la Administración autonómica, las enseñanzas que se imparten en el centro de referencia suponen unos 1000 alumnos/as.

Esta Procuraduría expresó, también, su inquietud ante el hecho de que se permitiera a los alumnos, con edades comprendidas entre los 12 y 16 años, disfrutar del periodo correspondiente al recreo en plena calle.

Esta situación distaba mucho de ofrecer unas condiciones de vigilancia que garantizaran la seguridad y control sobre los alumnos. De hecho la responsabilidad en que pudieran incurrir las administraciones de no garantizar la adecuada seguridad a los alumnos podía alcanzar a los

daños producidos (de concurrir los presupuestos para ello) en el desarrollo de las actividades escolares durante el recreo, así como a los que se pudieran ocasionar al acceder al centro o abandonarlo durante el horario escolar.

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría al amparo de lo dispuesto en los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994 resolvió dictar una resolución con el siguiente tenor literal:

«Si bien esta Institución es consciente del grave problema presupuestario existente y de la existencia de prioridades que demandan una solución inmediata, no puede dejar de velar en todo momento porque se respeten las exigencias que en materia de instalaciones marca nuestra ley educativa, por lo que exhorta a la Consejería de Educación a que asuma el compromiso de incorporar a la programación de 2005 las actuaciones necesarias para que las instalaciones del IES (...) cumplan con los requisitos exigidos en la normativa de requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general -necesario para impartir las enseñanzas con garantía de calidad-, garantizando la vigilancia a los alumnos en los espacios de recreo que se habiliten a tal fin».

Se nos comunicó, en el mes de octubre del año 2004 lo siguiente:

«...Por lo que se refiere a la obras del patio de recreo, ya se ha manifestado en informes anteriores que no existe posibilidad

material de ejecutar la inversión al no existir ningún solar apto en el entorno, no obstante, y en cuanto a la segunda pregunta, la Consejería de Educación garantizará la vigilancia de los alumnos a través de profesores de guardia puestos para tal fin».

Retomando el relato de lo acontecido durante el año al que se contrae el presente informe, nos detendremos ahora en el expediente **Q/1406/03**.

El motivo de la queja **Q/1406/03** consistía en la falta de contestación por parte de la Administración educativa al escrito de reclamación presentado por el interesado en fecha 2 de junio de 2003, referido a la reclamación de resarcimiento económico por el daño -avulsión del diente 21 y luxación interna del 11 por traumatismo- causado a su hijo, alumno del CP “Miguel Hernández” en Aranda de Duero (Valladolid), tras recibir el impacto de un bate de beisball con el que estaba jugando otro compañero durante la clase de educación física.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, se procedió a recabar información, relacionada con la problemática objeto de estudio, dirigiéndonos para ello no sólo a la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, sino también a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León.

En contestación a nuestro requerimiento, la Dirección Provincial de Educación emitió informe en el que pusieron de manifiesto las consideraciones que siguen:

«...Ante esta Dirección Provincial no se ha presentado formalmente ninguna reclamación por parte de los padres del alumno, en su condición de representantes legales, solicitando el resarcimiento o compensación económica por los daños y perjuicios sufridos por su hijo con ocasión del accidente escolar reseñado.

Lo que el Procurador del Común califica de reclamación, y señala como documento nº 1, en realidad corresponde a la comunicación-informe que el director del CP “Miguel Hernández” de Laguna de Duero, siguiendo las instrucciones generales impartidas a los centros, emite sobre las circunstancias del accidente sufrido por el alumno el día 9 de mayo de 2003 y que envió a esta dirección provincial, quedando registrada su entrada el día 12 de mayo. Una copia de este informe se debió entregar a la familia para que esta lo uniese a la posible reclamación patrimonial, según el modelo que está a su disposición en los centros escolares, que puede formular al amparo de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común dirigida al Consejero de Educación (...).

En todo caso cabe decir que esta dirección provincial carece de competencia para resolver procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, estando atribuida, por contra, al Consejero de Educación o, en su

caso, la Junta de Castilla y León, según lo previsto en el art. 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

(...) en su días se informó verbalmente a la familia del alumno accidentado por parte de funcionarios de esta Dirección Provincial sobre el procedimiento y trámites a seguir para que les fueran resarcidos los daños sufridos por su hijo.

Consultado el servicio de evaluación, normativa y procedimiento de la Consejería de Educación, unidad responsable de la gestión de los expedientes de responsabilidad patrimonial derivados de accidentes escolares, nos ha indicado que en dicho servicio no se tramita, ni de oficio ni a instancia de parte, procedimiento alguno de esta naturaleza sobre el accidente del alumno XXX».

La Consejería de Educación, preguntada por el estado de la cuestión debatida, remitió comunicación administrativa en la que se hicieron constar las circunstancias que a continuación transcribimos:

«...el 2 de junio de 2003 se presentó en el registro de la Consejería de Educación y Cultura el escrito, acompañado de decenas de firmas más.

El servicio de evaluación, normativa y procedimiento de esta Consejería de Educación examinó el mencionado escrito, sin iniciar la tramitación de un expediente por no apreciar que se

tratara de una reclamación de responsabilidad patrimonial, ya que no sólo el escrito no fue calificado por su autor como tal, sino que en todo él no se hace ninguna mención a esta institución ni a su normativa reguladora, ni se justifican los daños sufridos, ni se alude a una cantidad concreta que se reclame, sin que tampoco se acompañen facturas o presupuestos de donde tal cantidad pudiera deducirse.

Lo que el escrito parece recoger, y es la única interpretación coherente con el hecho de que venga acompañado de decenas de firmas, es una petición para que la administración suscriba un seguro que cubra todos los accidentes que puedan producirse en centros públicos, lo que, de llevarse a cabo, supondría la existencia de una institución muy distinta a la de la responsabilidad patrimonial tal como viene definida legalmente.

No obstante, desde esta Consejería se ha tenido ocasión de conversar e informar de sus derechos, primero telefónicamente y después en persona junto con su esposa, como podrá ser confirmado por ellos mismos. En ambas ocasiones se les informó que no se estaba tramitando ningún expediente de responsabilidad patrimonial, ya que como se ha comentado su escrito no admitía ser calificado como reclamación que pudiera siquiera iniciar un expediente, y se les explicó detenidamente lo que tenía que realizar para interponer, de acuerdo con lo establecido legalmente, una

reclamación. Entre otros aspectos, se les informó que en el plazo para la interposición de la reclamación es de un año, que empieza a contar, en supuestos como éste de daños personales, desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas, momento en el que se puede concretar la cantidad económica que se quiere reclamar. En este caso el plazo para la interposición de la reclamación ni siquiera había comenzado porque, según comentaron los propios padres del menor accidentado, transcurrirán todavía unos años hasta quedar totalmente definido el alcance de los daños. No obstante, se les facilitó un impreso normalizado de solicitud de indemnización por si de todos modos querían presentar en este momento la reclamación. Estos impresos normalizados, están a disposición de los padres en todos los centros públicos de la comunidad para facilitarles la formulación de reclamación.

Además de toda esta información suministrada, más la que puedan también haber proporcionado la dirección provincial de educación u otros órganos, en su propio escrito los interesados reconocen haber sido ya anteriormente informados de los cauces habituales del procedimiento de responsabilidad patrimonial, con los que no parecen estar muy conformes, cuando afirman que “la Junta dice que lo paguemos los padres, y que luego hagamos una reclamación de ese dinero, por si acaso el consejo de estado emite informe

favorable”. Parece, por lo tanto, que no era intención interponer en ese momento una reclamación de responsabilidad patrimonial, sino simplemente mostrar su disconformidad sobre el sistema actual de reparación de daños causados en accidentes escolares, de ahí que recabara firmas en su apoyo».

Con el fin de conocer en toda su extensión la problemática suscitada, esta Institución consideró necesario interesar, a los progenitores del escolar afectado por la lesión, una actualización de las actuaciones emprendidas habida cuenta del tiempo transcurrido desde la fecha del último informe emitido por la Administración regional (recordemos diciembre del año 2003).

En contestación a nuestra solicitud se informó a esta Procuraduría (en fecha 11 de marzo de 2004) que el 8 de marzo de 2004, nuevamente-aunque, en esta ocasión, se precisaba haber empleado impreso oficial-, se presentaba en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Valladolid, solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del accidente sufrido por el alumno en horario escolar.

Con fecha 20 de agosto de 2004 los reclamantes informaban a esta Institución sobre el contenido de la Orden de 12 de abril de 2004 de la Consejería de Educación, por la que se acordaba inadmitir la solicitud de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por no apreciarse iniciado el plazo para poder reclamar.

De los antecedentes de hecho consignados en la mentada resolución, transcribimos, por considerarlo de interés, el ordinal primero y tercero de la misma:

«...Primero.- Con fecha 8 de marzo de 2004 tuvo entrada en la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, solicitud de reclamación de daños y perjuicios presentada por D. xxx, en nombre y representación de su hijo, relacionada con el accidente sufrido por él en el CP "Miguel Hernández" de Laguna de Duero (Valladolid), el día 9 de mayo de 2003, durante la clase de educación física, relatando del siguiente modo los hechos: "En la clase de educación física, mientras se practicaba el beisball, otro alumno batea la pelota y tira el bate hacia atrás, alcanzando a mi hijo y arrancándole los dos incisivos superiores. El bate tiene rota la carcasa protectora y deja sobresalir el hierro interno que lleva, que impacta de punta, produciendo la grave lesión". Se añade además que "El bate debería haber estado retirado por no cumplir las normas de seguridad. Deberían haber utilizado protecciones para ese deporte. El profesor que impartía la clase de educación física no estaba en esos momentos en el lugar del suceso".

Como consecuencia de ese accidente el alumno sufrió avulsión del diente 21 y luxación interna del 11 por traumatismo, señalando en la solicitud que no se podía concretar la cantidad reclamada por requerir un proceso curativo de larga duración, cifrándose los

gastos, hasta el momento, en 55 euros por la compra de productos farmacéuticos, como se acredita mediante copia compulsada de la correspondiente factura y teniendo presupuestados 260 euros para la realización de una endodoncia.

Se adjuntaba igualmente a la solicitud de indemnización, informe clínico de un cirujano maxilofacial y fotocopia del libro de familia, acreditando la representación sobre el menor. (...).

Tercero.- Con fecha 10 de marzo de 2004, desde el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento se solicitó a la reclamante que concretara con claridad la evaluación económica del daño alegado, debidamente acreditada, advirtiéndole que en caso de que todavía no se pudiera determinar el alcance de las lesiones, se consideraría que no se había iniciado el periodo para reclamar, de acuerdo con el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con fecha de 16 de marzo de 2004, se recibe escrito de la parte reclamante contestando al anterior aduciendo que “según los especialistas que lo tratan, no pueden valorar por el momento el alcance de la lesión y las secuelas que del mismo se pudieran derivar, como figura en los informes médicos que obran en el expediente”, no pudiendo, por tanto, determinarse el quantum

indemnizatorio por estar el niño aún pendiente de curar, por lo que no se puede valorar el daño causado».

El objeto de nuestra investigación consistía, pues, en determinar si era ajustado o no a derecho el proceder de la Consejería de Educación que inadmitió la reclamación de responsabilidad patrimonial, como consecuencia de los daños sufridos, durante la clase de educación física.

Nuestra atención se centró, en consecuencia, en concretar el *dies a quo*, a los efectos de interpretar el plazo existente para ejercitar la acción indemnizatoria que se interesaba.

Al respecto la Consejería de Educación sostenía que, conforme al art. 142.5 de la Ley 30/1992, la fecha inicial del cómputo del año había de referirse a aquella en que, tratándose como se trata de un daño físico, se determinase el alcance de las secuelas. En consecuencia con ello, la resolución emitida por la administración competente (en la que, por cierto, nada se indicaba sobre la firmeza del acto administrativo, si era o no definitivo en vía administrativa, qué recursos procedían, ante qué órgano y en qué plazo debían interponerse...) resolvía inadmitir la solicitud de indemnización por considerar que no se había iniciado el plazo para poder reclamar.

En lo concerniente a este extremo esta Procuraduría advirtió cierta confusión. Sobre todo, a la vista del relato de los hechos vertidos, tanto en el informe evacuado por la Consejería de Educación (de fecha 13 de diciembre de 2003) como en los antecedentes recogidos en la propia orden

de inadmisión de la reclamación (de fecha 12 de abril de 2004), porque la Administración autonómica supeditaba, en todo momento, el inicio del procedimiento de la responsabilidad patrimonial a la concreta determinación de la valoración económica de los daños.

Así se deducía de la solicitud cursada desde el servicio de evaluación, normativa y procedimiento, de fecha 10 de marzo, cuando requería al reclamante para que concretase con claridad la evaluación económica del daño alegado. A lo que agregaba, y aquí citamos textualmente lo expresado:

“...advirtiéndole que, en caso de que todavía no se pudiera determinar el alcance de las lesiones, se consideraría que no se había iniciado el periodo para reclamar, de acuerdo con el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Ciertamente el reclamante, cuando contesta a dicho requerimiento, no sabe el alcance económico del daño su alegato dice no poder valorar por el momento el alcance de la lesión y las secuelas que del mismo se pudieran derivar.

No ofrece duda alguna que la dificultad, a que alude el reclamante, hacía referencia a la imposibilidad de prever, por el momento, el alcance económico de los gastos totales. Nada más.

Además, y en lo que ahora importa, la norma reglamentaria (art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las administraciones públicas) dispone: “1. ...en la reclamación se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible...”.

En consecuencia con lo expuesto, era patente que no podían aceptarse los argumentos esgrimidos por la Administración regional respecto de la inadmisión de la reclamación en concepto de responsabilidad, toda vez que, conforme a lo ya indicado el reclamante lo que hacía era posponer a un futuro la cuantificación económica de la indemnización, si bien adelantaba la cuantía de los gastos sufragados hasta la fecha de la reclamación (260 € por endodoncia y 55 € por gasto farmacéutico).

Sentado lo anterior, examinamos si el momento en que se había presentado el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial ante la administración (recordemos 8 de marzo de 2004) resultaba correcto.

El art. 142.5 de la LRJ-PAC, establece que “en todo caso el derecho a reclamar prescribe al año de producirse el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños de

carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o de la determinación del alcance de las secuelas”.

El Tribunal Supremo interpreta dicho artículo en el sentido de que el cómputo del plazo para reclamar en un supuesto de lesiones físicas, como el presente, se inicia desde que aquellas se manifiestan en su alcance sin esperar sus consecuencias, pues su determinación no afecta ni condiciona la petición de indemnización sino la cuantificación del daño o perjuicio.

En efecto, sentencias como la de fecha 12 de mayo de 1997, determinan que el cómputo del plazo para deducir la reclamación arranca desde que se estabilizan los efectos lesivos en el patrimonio del reclamante, que es cuando hay conocimiento suficiente para valorar su extensión y alcance; teniendo en cuenta que el Código Civil sigue el principio de la *actio nata* y dispone en el artículo 1969 que el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no hay disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día que pudieran ejercitar la respectivas acciones, ello implica, a efectos de una posible exigencia de responsabilidad, el cómputo del término para la prescripción a partir del momento en que el perjudicado tuvo conocimiento del daño que sufrió, plazo prescriptorio de la acción que determina que ésta comienza a correr al tener conocimiento del daño, aunque no sea preciso el conocimiento de la cantidad líquida a que asciende el mismo.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997 y 26 de mayo de 1994, 26 de octubre de 2000 y 11 de mayo de 2001) el principio general de la *actio nata* significa que el cómputo del plazo para ejercitar la acción comienza cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad.

En el caso presente era un hecho incuestionable, pues así se desprendía de los cuatro informes médicos -aportados preceptivamente junto a la solicitud de responsabilidad cursada al efecto-, que el alumno sufrió un traumatismo dental sobre incisivos superiores por golpe con un palo de baseball, y sus correspondientes secuelas no dejaban lugar a duda de la existencia del daño.

El daño, por consiguiente, era concreto: avulsión del diente 21 que le fue reimplantado en el servicio de cirugía maxilofacial del Hospital Río Ortega de la Seguridad Social y luxación interna del 11 por traumatismo.

Desde que sucedió el accidente, el 9 de mayo de 2003, el alumno había sido sucesivamente valorado por los médicos especialistas. Además nos constaba la existencia de informes clínicos descriptivos de la lesión padecida por el alumno; siendo el más significativo el último de ellos, emitido por la Clínica Recaver, Cirugía oral, Maxilofacial y Estética de la cara y el cuello de fecha 4 de marzo de 2004, ya que probaba que tras efectuar control radiográfico en fecha 16 de junio de 2003 se había

procedido a la retirada de material de ferulización a la vez que el paciente había sido dado de alta.

Ante el dilema derivado del cómputo inicial del plazo para reclamar, esta Procuraduría sostuvo que, en coherencia con la jurisprudencia mencionada, era desde el día 16 de junio de 2003 cuando se iniciaba el cómputo del plazo prescriptorio y por ende no cabía apreciar la procedencia de la inadmisión proclamada por la Administración regional.

En virtud de todo lo anterior, y de conformidad con lo previsto en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Previo los trámites oportunos se proceda a revisar de oficio el expediente seguido a instancia de D. XXX para lo cual se interesa, con carácter principal, la anulación del acto administrativo de fecha 12 de abril de 2004, por no ser conforme a Derecho, procediendo consecuentemente a retrotraer el expediente administrativo al momento inmediatamente posterior al escrito inicial de fecha 8 de marzo de 2004 prosiguiendo su curso con arreglo a los trámites establecidos en el RD 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas”.

Dicha resolución no fue aceptada por la Administración.

1.1.3. Otras enseñanzas

Seguidamente pasamos a describir las actuaciones más relevantes del ejercicio 2004, relativas a las enseñanzas de régimen especial.

1.1.3.1. Música

Debemos dejar constancia de que las quejas formuladas en esta disciplina han sido formuladas de forma colectiva en su totalidad.

Asegurar la calidad de la enseñanza es uno de los retos fundamentales de la educación, independientemente de que se trate de enseñanzas de régimen general o de régimen especial.

Entiende esta Procuraduría que la no obligatoriedad de las enseñanzas de música no es óbice para que la Administración regional pueda promover acuerdos, compromisos o incluso actuaciones más específicas que comporten una mejora continua en la gestión de los correspondientes centros docentes.

Si repasamos la estadística observamos un ligero descenso en el número de reclamaciones formuladas durante este ejercicio, cuatro en total (Q/460/04, Q/666/04, Q/1129/04, Q/1224/04, Q/1743/04, Q/2226/03), frente a las seis del año anterior.

Los motivos, sin embargo, se reiteran aunque preocupa la insistencia de las asociaciones y federaciones cuando denuncian la

insuficiencia de plazas en los centros de enseñanzas musicales una deficiente implantación de conservatorios de grado superior.

Hemos de insistir en la persistencia de la problemática en su día denunciada con ocasión de la diversidad de tarifas de matriculación. La ausencia de una armonización real en los precios públicos que pagan los alumnos genera una importante contrariedad en la comunidad educativa no exenta de razón pues las ayudas económicas aportadas por la Consejería de Educación no soluciona la situación anormal a la que se ven abocados los usuarios de estos conservatorios.

Cada vez con más urgencia se exige al gobierno regional la aceleración de los trámites necesarios que permitan culminar el traspaso de competencias en relación con aquellos conservatorios de música que siguen siendo de entidades locales como el de Burgos, Valladolid, León y Zamora.

Sirvan estas líneas para hacer especial hincapié en la necesidad de acelerar, en lo posible, los trámites iniciados por la administraciones implicadas a fin de culminar con éxito el proceso de transferencia, acordado el pasado 21 de mayo de 2004 por los miembros de la comisión tripartita del pacto local, dando con ello efectivo cumplimiento al propósito plasmado en el plan marco para el desarrollo de las enseñanzas escolares de régimen especial en Castilla y León de dotar de un conservatorio profesional dependiente de la Junta de Castilla y León a cada capital de provincia de nuestra comunidad.

Retomando el relato de lo acontecido durante el año 2004, destacamos de entre todas las quejas concluidas en este ejercicio el expediente **Q/195/03**, que dio lugar a dos resoluciones, una primera dirigida a la Diputación de León, y otra segunda remitida a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León.

Una vez más, pues sobre la problemática existente en el conservatorio de música “José Castro Ovejero” de León ya habíamos tenido ocasión de manifestarnos en los expedientes tramitados bajo los números **Q/1919/01** y **Q/109/02** (este último, por cierto, con aceptación expresa de nuestra resolución dictada en fecha 5 de febrero de 2003 sobre la ejecución necesaria de obras de eliminación de barreras arquitectónicas), se trasladaba a esta Institución la continua confusión y malestar reinante en dicho conservatorio, cuya titularidad ostenta la Diputación Provincial de León.

A los problemas de carencia de profesorado, retrasos en las suplencias de los mismos, incumplimientos de horarios, insuficiencia de plazas en los diferentes niveles educativos y de imposibilidad de compatibilizar enseñanzas musicales y enseñanzas ordinarias, se sumaba, ahora, la existencia de ciertas anomalías detectadas tanto en la organización como en el funcionamiento del conservatorio de referencia.

Disfunciones constatadas, por otra parte, por la propia inspección educativa de la Dirección Provincial de Educación de León, en informe evacuado en fecha 14 de febrero de 2003, y que debían ser corregidas a fin

de propiciar una mejora en la organización coordinación del centro cuestionado.

Con el fin de conocer en toda su extensión la problemática suscitada se recabaron informes de la Diputación Provincial de León y de la Consejería de Educación.

Del conjunto de los informes, así como de las declaraciones aparecidas en diversos medios de comunicación, debe manifestarse la necesidad de impulsar un cambio de actitud positivo entre los miembros que conforman los diferentes sectores de la comunidad educativa al objeto de que los problemas, que imposibilitan o al menos dificultan una relación correcta, sean resueltos y así evitar que los mismos incidan de modo negativo en el funcionamiento del centro, en la acción docente que se desarrolla en el mismo y en la propia imagen que el centro proyecta hacia el exterior.

Verdaderamente parece importante insistir en que debe incrementarse la participación de todos en los procesos previos a la toma de decisiones por parte de los órganos responsables de las mismas así como mejorar los cauces de información para que se conozcan con las debidas garantías todos los aspectos que inciden en el proceso educativo – esencialmente, criterios de evaluación continua, pruebas establecidas en el centro y normativa de funcionamiento que se aplica en el mismo-.

Propiciar la participación del profesorado en los procesos relativos a la organización pedagógica del centro e impulsar la de profesores/as,

alumnos/as y padres/madres en los relativos a normativa de régimen interior, planificación y desarrollo de actividades escolares y extraescolares, y cuantos otros se entiendan oportunos, deben ser aspectos en los que la Diputación Provincial de León ha de profundizar en cuanto titular del conservatorio.

En lo concerniente al estado de organización y funcionamiento del conservatorio, debemos resaltar la excelente labor mediadora ofrecida por la inspección educativa de la Consejería de Educación así como el papel decisivo, en su función de velar por el cumplimiento de las normas por los conservatorios de música, como medida garantista del buen funcionamiento del centro musical que nos ocupa.

Nos consta, a este respecto, que la intervención de la inspección educativa de la Dirección Provincial de Educación de León en el conservatorio profesional “José Castro Ovejero” ha resultado decisiva a la hora de reconducir determinadas actitudes, del equipo directivo del centro en cuestión, no ajustadas a derecho.

Así, a título de ejemplo, se recondujo la falta de celebración de claustro, como paso preliminar a la aprobación posterior de la programación general anual del curso 2001/2002, lo que contravenía lo preceptuado en el apartado tercero, 4.2. de la Instrucción de 7 de mayo de 2001; en otra ocasión, se obligó a convocar nuevamente al consejo escolar para su aprobación, al haber sido la realizada en su momento nula en virtud del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/99.

Por lo que a la eliminación de barreras arquitectónicas se refiere (tratado ampliamente en expediente tramitado bajo la referencia **Q/109/02**), esta Institución transmitió su inquietud ante la tardanza en la ejecución de las obras consignadas presupuestariamente para el año 2003, en la partida 42238.63210 por importe aproximado de 63.300 €. Recordemos que la asunción de este compromiso había sido realizado por esa corporación en el mes de enero del año 2003.

En atención a dicha circunstancia se remitió una nueva resolución a la Diputación Provincial de León, del siguiente tenor literal:

«Que se proceda a extremar la diligencia con que se desarrolla la organización y funcionamiento del conservatorio profesional de música “José Castro Ovejero”, dando respuesta efectiva a las necesidades detectadas por la Inspección de educación y acomodando su proceder a la legalidad vigente.

Que se proceda, igualmente sin demora, a ejecutar las obras de eliminación de barreras arquitectónicas -consignadas presupuestariamente para el conservatorio de música de León- en cumplimiento del mandato contenido en nuestra Constitución así como en la Ley 3/1998, de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León».

Al respecto, una vez transcurrido tres meses desde la fecha de emisión de nuestra resolución, recibimos comunicación aceptando nuestras indicaciones. La respuesta puso de manifiesto :

«1º- La dirección del conservatorio profesional de música "José Castro Ovejero" desarrolla sus funciones en permanente contacto con la inspección educativa de la Dirección Provincial de Educación en León, en la línea de promover las mejoras que en materia de organización y funcionamiento se detallan en el informe de la inspección reproducido en el escrito de esa Procuraduría, por lo que ninguna objeción existe a la aceptación de su recomendación.

2º- Esta Diputación Provincial promovió, en su día, las obras de instalación de un elevador y la construcción de una rampa exterior en el edificio del conservatorio, actuaciones que quedaron paralizadas como consecuencia de las conversaciones mantenidas con la Junta de Castilla y León para que fuera la Administración autonómica quien, en función de sus competencias en materia educativa, asumiera la correspondiente a la enseñanza musical impartida en el Conservatorio Profesional de Música de León.

No obstante, a la vista de que se retrasa el fruto de estas conversaciones, y por el contrario se mantiene la existencia de barreras arquitectónicas en el edificio del conservatorio, por esta Diputación Provincial, teniendo en cuenta la recomendación de esa Procuraduría, se adoptarán las medidas oportunas para dotar el presupuesto del próximo ejercicio de la partida presupuestaria suficiente que permita hacer frente al gasto derivado de las obras

precisas para la supresión de las barreras arquitectónicas del edificio del conservatorio “José Castro Ovejero”».

Por su parte dirigimos una resolución a la Consejería de Educación pues, si bien en lo que afectaba a la cuestión de fondo la titularidad del conservatorio de León determinaba como responsable a la diputación, la Inspección educativa, dependiente de la Junta de Castilla y León, jugaba un papel decisivo en su función de velar por el cumplimiento de las normas por todos los conservatorios de música situados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Así las cosas, nos dirigimos en los siguientes términos:

«Que en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legal establecido, se dé respuesta a la reclamación presentada en su día, con estricto cumplimiento de las previsiones establecidas sobre el particular en el art. 42 de la citada Ley 30/92, dando cuenta de todo ello a esta Institución.

Que sin perjuicio de lo anterior se cursen las ordenes oportunas a los distintos órganos con competencia en la materia para que, en lo sucesivo, se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen ante la Administración educativa, de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que se formulen a la misma.

Que por la Consejería de Educación se intensifique la labor de vigilancia por la inspección educativa sobre el conservatorio de música hoy cuestionado, dando satisfacción con ello a la insistente demanda de la asociación de padres de alumnos del conservatorio profesional de música “José Castro Ovejero”.

Por último, que la Administración regional asuma, sin dilación, las competencias del conservatorio profesional de música “José Castro Ovejero” de León para dar efectivo cumplimiento a la voluntad públicamente manifestada de dotar de un conservatorio profesional dependiente de la Junta de Castilla y León a cada capital de provincia de esta comunidad».

La Consejería de Educación, a diferencia de la Diputación de León, nos indicó con suma prontitud su aceptación, si bien realizó una serie de puntualizaciones, a saber:

«Es evidente, como reconoce el mismo Procurador del Común en la resolución dictada en relación con la citada queja, que a lo largo de los últimos cursos se han intensificado las tareas de seguimiento de las actuaciones, con repercusión académica, desarrolladas en el conservatorio profesional de música “José Castro Ovejero” de León.

Este seguimiento ha sido realizado directamente por el inspector de educación que, dentro del área de Inspección de la Dirección Provincial de León, tiene encomendada la supervisión de este

conservatorio como una de las funciones habituales realizadas por la propia Dirección Provincial de Educación, bajo la dependencia orgánica y funcional del Director Provincial de Educación.

Por lo que respecta a la petición expresa relacionada con la resolución propuesta por el Procurador del Común de Castilla y León, la Administración educativa, la Consejería de Educación, acepta los contenidos que en la citada resolución competen a su responsabilidad, ya que determinados aspectos, como son la gestión del personal y la organización del centro en los aspectos no académicos, corresponde al titular del citado conservatorio que, en el caso que nos ocupa, es la Diputación Provincial de León.

De la aceptación del contenido de esta resolución, en la parte que compete a la Junta de Castilla y León, se dará traslado al Director Provincial de Educación de León, al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en León y a la Diputación Provincial de León».

1.1.3.2. Artes

En el expediente **Q/56/04** se cuestionaban fundamentalmente dos extremos relativos a la organización y funcionamiento de la escuela de arte de León. De un lado, la oportunidad o necesidad de instaurar un ciclo formativo de grado superior, concretamente de “Vidriera Artística”, y de otro las dificultades que se habían dado en el aula-taller debido a la

coincidencia, en tiempo y espacio, de dos grupos de alumnos con sus respectivos maestros.

En opinión de quien reclamaba no era un criterio pedagógico que distintos grupos de alumnos tuvieran que encontrarse en el mismo aula con distinto profesorado, distintos planteles de estudio, etc.

Tras recabar informe a la Consejería de Educación, esta Procuraduría pudo conocer que, por iniciativa de la Dirección General de Planificación Ordenación Educativa, se había creado, en mayo de 2004, un grupo de trabajo, integrado por inspectores y directores de escuelas de arte y personal técnico de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa que abordaría, entre otros, el estudio de los ciclos formativos de artes plásticas y diseño que actualmente se imparten en Castilla y León y la posible implantación de otros nuevos adaptados a la realidad socioeconómica de nuestra Comunidad y su posible engarce con las futuras enseñanzas de diseño, conservación y restauración de bienes culturales.

Para dicho cometido se había elaborado, en el pasado mes de junio, un calendario de actuaciones que alcanzaría hasta mayo de 2005.

Con relación al segundo punto planteado en la queja, la Dirección Provincial de León nos indicó que en el presente curso 2003/04 no se había autorizado la impartición simultánea del taller de vidrieras en un mismo aula a dos grupos de alumnos aunque fueran del mismo curso.

Por todo ello, una vez valorado el asunto que en su momento se sometió a nuestra consideración, el Procurador del Común no consideró posible advertir que en la cuestión objeto de la queja concurrieran elementos objetivos que hicieran posible la realización de nuevas intervenciones acordes con el ámbito y carácter de los cometidos que tiene legalmente atribuidos.

1.2. Servicios Complementarios

En relación con los servicios complementarios debemos decir que si bien es cierto que dichos servicios únicamente resultan de prestación obligatoria, por parte de la administración, cuando se refieren a los niveles de enseñanza obligatoria, y siempre que concurren determinadas circunstancias, no lo es menos que existen situaciones que precisarían de una interpretación flexible por parte de la administración de las normas que regulan los supuestos en que procede autorizar la implantación del transporte escolar, especialmente en aquellos casos en que la denegación del servicio puede conllevar la imposibilidad del ejercicio del derecho a la educación o al menos dificultar su disfrute.

Hemos de manifestar, en lo referente a la conflictividad que genera el problema del transporte escolar de los alumnos que viven en zonas rurales a las que no llegan las rutas de transporte escolar, o bien han sido desviadas con otros trazados alternativos, que continúan recibéndose

quejas aunque en una proporción menor (**Q/1388/04, Q/1616/04, Q/1755/04, Q/1831/04, Q/1861/04**).

Sorprendentemente se ha visto incrementado el número de reclamaciones referidas a la prestación del servicio de comedor, ya sea por motivo de su supresión (**Q/1297/04**), precio (**Q/2186/04**), calidad en los menús (**Q/2187/04**) o la restricción de horario de comedor escolar propiamente dicho (**Q/2231/04**).

En ocasiones la mera intervención investigadora del Procurador del Común ha contribuido a resolver problemas individuales y muy concretos. Otras veces la capacidad de actuación de esta Institución ha sido más reducida, de un lado, porque la actuación de la administración cuestionada se encuadraba dentro de la más estricta legalidad y, de otro, porque las razones aducidas por las familias para rechazar las alternativas propuestas por las Direcciones Provinciales de Educación resultaban ser, por regla general, muy razonables y además bastantes comprensibles.

1.2.1. Transporte escolar

El transporte escolar es uno de los servicios complementarios, del estrictamente educativo, que la administración se ve precisada a facilitar a aquellos alumnos que residen en lugares alejados de los centros docentes cuando no pueden desplazarse a los mismos por otros medios.

Del eficaz funcionamiento de estos servicios, o de su mera existencia, depende el que un numeroso grupo de alumnos pueda ejercer efectivamente su derecho constitucional a la educación.

Debemos decir que pese a que todas las cuestiones relacionadas con el transporte escolar presentan un indudable interés para esta Institución, ya que consideramos que este servicio es esencial para hacer efectivo el derecho a la educación de muchos niños y niñas castellanos y leoneses, nos preocupa especialmente la problemática existente en relación con la seguridad en el transporte escolar de los alumnos, por afectar a un colectivo especialmente indefenso.

Por lo general, los padres afectados consideran que las alternativas que la Administración educativa propone, no resultan aceptables. En el caso de ayudas económicas, porque su cuantía es insuficiente y, en el caso del internamiento del menor, porque las familias se oponen tajantemente a separarse del alumno, especialmente cuando es de corta edad.

Con respecto al transporte escolar, cabe resaltar la tramitación de la queja **Q/2199/03**. En el caso concreto del expediente que nos ocupa, se planteaban las condiciones de escolarización de un niño, el cual desde el curso escolar 2003/2004 se encontraba matriculado en 5º curso de educación primaria del CP Martín Monreal de Veguellina de Órbigo (León).

La razón que había determinado la escolarización del niño en dicho centro había obedecido, según se nos indicaba por el reclamante, a la

necesidad de que éste se relacionara y socializara con otros niños de su edad, circunstancia que no acaecía en el CRA de San Cristóbal de la Polantera donde desde hacía siete años se le impartían clases sólo a él.

Al residir en la localidad de Posadilla de la Vega, y corresponderle consecuentemente el CRA de San Cristóbal de la Polantera, la Dirección Provincial de Educación en León no le permitía utilizar el autobús escolar para desplazarse desde su casa al colegio “Martín Monreal”; situación que desconcertaba a los padres conocedores de que existía un autobús con excedentes de plazas que realizaba la ruta con parada en el pueblo (al parecer recogía a una niña) y destino al colegio “Martín Monreal”.

Las gestiones realizadas por los padres ante la Dirección Provincial de Educación no habían permitido la utilización del transporte escolar al niño, a pesar de la disposición por parte de los padres a pagar el servicio.

Delimitada en estos términos la reclamación, se admitió la misma a trámite y se interesó el preceptivo informe a la Consejería de Educación. En su contestación nos manifestó que el niño, en el curso escolar 2002/03 se encontraba escolarizado en el colegio rural agrupado de San Cristóbal de la Polantera (León), centro que le correspondía por ser el más cercano a su lugar de origen, Posadilla de la Vega. En dicho centro el niño se encontraba perfectamente integrado y seguía sus estudios con aprovechamiento, estando rodeado de compañeros de su zona.

La madre del alumno sacó al niño del centro citado y lo matriculó en el colegio público “Martín Monreal” de Veguellina de Órbigo, por lo

que la Dirección Provincial no realizó ningún tipo de acción en relación con el transporte, ya que la razón de cambiarle de centro correspondió exclusivamente a la decisión de la madre y con anterioridad su centro de origen disponía de transporte.

Esta institución, a la vista de la información recabada, no consideró posible advertir que en la cuestión objeto de queja concurriera elementos objetivos que hicieran posible la realización de nuevas intervenciones acordes con nuestro ámbito de actuación por lo que se procedió al archivo de la queja.

En el expediente **Q/1279/03**, un grupo de padres nos trasladaron su preocupación por el hecho de tener a sus hijos escolarizados en el colegio público comarcal “Nuestra Señora de los Ángeles” en Miranda de Ebro (Burgos), sin que éstos tuvieran derecho al transporte escolar.

Según indicaban en el escrito de queja dicho centro era el único colegio comarcal o de concentración que estaba ubicado en el extrarradio de Miranda de Ebro, lo que conllevaba que estos niños debían acudir al centro en vehículo particular o en autobús urbano (el horario no coincidía con el de la entrada y salida del colegio, amén de la absoluta inexistencia de medidas de seguridad).

Al parecer, en el curso académico 2001/2002 la Dirección Provincial de Educación de Burgos había dado la orden de no permitir el acceso al transporte escolar contratado a los niños de nueva matriculación

empadronados en Miranda de Ebro y que afectaba, en principio, a los niños de 1º de Infantil, de 3 años, y actualmente a los de 4 y 5 años.

Se daba la paradoja que algunos de estos niños tenían hermanos mayores escolarizados en el mismo centro a los que sí se les estaba permitido el uso del transporte escolar, lo que agravaba la situación para los padres que veían cómo sus hijos no recibían el mismo trato.

Admitida a trámite la queja, la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León en su contestación a nuestro requerimiento de información efectuó las siguientes puntualizaciones.

En primer lugar se señaló que, entre los centros públicos de educación infantil y primaria existentes en Miranda de Ebro, uno de ellos tenía conferida la condición de “comarcal”, concretamente el colegio público comarcal “Los Ángeles”. Esta condición en modo alguno era irrelevante, sino que señalaba aquellos centros públicos reservados para escolarizar al alumnado residente en los núcleos rurales próximos a las respectivas localidades y carentes de centro propio, teniendo ese alumnado derecho todos los días lectivos a transporte y comedor escolar gratuitos.

Se explicó, igualmente, que si con la matrícula procedente de esos núcleos rurales próximos no se cubrían las plazas ofertadas, se admitía a otro alumnado con independencia de su localidad de residencia, en estas situaciones los alumnos no tenían derecho ni al transporte escolar ni al comedor gratuitos.

En el caso concreto del colegio público “Los Ángeles” podían escolarizarse alumnos residentes en la localidad de Miranda de Ebro hasta alcanzar el volumen máximo de plazas disponibles en el centro. Esta estructura organizativa, conocida y avalada por las comisiones de escolarización, garantizaba que todos los centros públicos existentes en esa localidad actuaran con igualdad de servicios, evitando con ello que, algunos perdieran población escolar de su entorno inmediato en beneficio de otro que ofertaba servicios complementarios públicos y gratuitos, destinados exclusivamente para alumnado no residente en la localidad de Miranda de Ebro y sí en sus pedanías u otros municipios.

La comunidad educativa del colegio público “Los Ángeles” conocía perfectamente los antecedentes por los que hoy todavía quedaban escolares que, empadronados en la localidad de Miranda de Ebro, podían utilizar el transporte escolar para acceder a ese colegio.

Al respecto se nos informó que, a finales de la década de los años 80 y principios de los años 90, el importante contingente de población escolar de educación general básica/educación infantil-primaria en Miranda de Ebro y su comarca había obligado a utilizar al máximo las plazas existentes en sus colegios públicos, incluido el mencionado centro, donde además, por su condición de comarcal disponía, comparativamente a su estructura en grupos, de más plazas. Si la escolarización en ese centro era en muchos casos obligada para los alumnos de la localidad de Miranda, se les proporcionaba transporte y comedor gratuitos.

Desde el curso escolar 2001/2002 y debido a la significativa pérdida de alumnado en Miranda de Ebro y su comarca, que ponía incluso en peligro la continuidad de algún colegio del casco urbano, se optó por devolver la situación a su estado inicial y normativo, por lo que se garantizaba a cada colegio su zona de escolarización, en la que sólo la libre voluntad de las familias podía alterar la demanda, pero nunca las decisiones de la Administración educativa. Por esta razón, se retiró el servicio complementario de transporte escolar a los alumnos residentes en la localidad de Miranda que decidían, al existir plazas vacantes tras la escolarización de los procedentes del ámbito rural, matricularse en el colegio público “Los Ángeles”, pero no a los que ya cursaban estudios en ese centro, por cuanto habían llegado a éste con unas determinadas condiciones públicas y no era admisible una medida para ellos retroactiva.

Debido a esta situación había alumnos del centro que sí podían hacer uso del transporte, y así paulatinamente, curso tras curso, el alumnado que accedía de forma voluntaria al mencionado centro con 3 años de edad y residente en Miranda de Ebro lo hacían sin derecho a las referidas prestaciones complementarias.

En otro orden de consideraciones, con respecto a la existencia de plazas vacantes en los autobuses que transportaban alumnado hacia el colegio público “Los Ángeles”, la Administración educativa nos indicó que el autobús escolar carecía de plazas libres por cuanto había sido contratado para atender a los alumnos que en cada ruta tenían adquirido por residencia

el derecho a transporte. Si la empresa adjudicataria, en razón de su parque de vehículos, disponía para el servicio de autobuses con mayor capacidad era una cuestión que en nada afectaba a la responsabilidad contractual establecida con la Administración educativa, de la que se derivaba una cobertura de seguro, tanto escolar como de viajeros del transporte discrecional, exclusiva para las plazas contratadas y fiscalizadas por la intervención territorial de la Junta de Castilla y León.

En consecuencia, si accediera a cualquiera de los vehículos un alumno fuera de la norma, no sólo quedaría fuera de esa cobertura, sino que llevaría a la empresa prestataria del servicio a un evidente incumplimiento de contrato.

1.2.2. Comedor

El expediente de queja **Q/537/04** derivaba de la imposibilidad de disponer del servicio de comedor escolar en los meses de junio y septiembre, imposibilidad que ocasiona grandes trastornos a las familias de los alumnos. Dicha petición, aunque venía referenciada al Colegio Público “León Felipe” de Salamanca, ha venido siendo reiterada por varios colectivos.

El colectivo autor de la queja remitió un escrito a la Dirección Provincial de Educación de Salamanca en el que se pedía la apertura de los comedores escolares en los meses de junio y septiembre. Posteriormente, se solicita por la AMPA “Río Tormes” del Colegio Público “León Felipe” de

Salamanca una entrevista con el Director Provincial de Educación con el fin de tratar sobre el asunto anteriormente citado. Hasta la fecha la AMPA afirma no haber recibido ningún tipo de contestación por parte de la Dirección Provincial de Educación de Salamanca.

En atención a mi petición de información se remitieron dos informes elaborados por las Consejerías de Educación y de Familia e Igualdad de Oportunidades respectivamente.

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

Primera. Desde del punto de vista formal, se recordó la obligación de las administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes, reclamaciones o peticiones planteen los ciudadanos.

En el caso que nos ocupa, y ante el silencio de la Consejería de Educación a mi petición de información, parece claro que la Administración educativa hizo caso omiso a la petición del Colegio Público “León Felipe” de Salamanca relativa a la ampliación del servicio de comedor escolar. Por consiguiente, se recordó el deber de articular los mecanismos oportunos para que los peticionarios obtengan una contestación explícita -positiva o negativa- a las peticiones que planteen.

Segunda. El problema de fondo radicaba, como dije antes, en la solicitud de ampliación del servicio de comedor escolar a los meses de

junio y septiembre, algo a lo que lógicamente deberían acompañarse las ayudas públicas pertinentes para hacer uso de los comedores.

Bajo un prisma normativo, la regulación del periodo de funcionamiento de los comedores escolares en el art. 5 de 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, posibilita, sin necesidad de reforma alguna, la apertura de los comedores escolares en los meses de junio y septiembre.

En efecto, cuando el art. 5.1 contempla que el servicio de comedor funcionará con carácter ordinario de 1 de octubre a 31 de mayo, está permitiendo de manera implícita un periodo de funcionamiento extraordinario fuera de esas fechas, cuya realidad solo dependerá de la voluntad de la Administración educativa.

Tercera. La petición de ampliación del periodo de funcionamiento de los comedores escolares tiene pleno encaje en 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.

Como se advierte en la introducción de la estrategia, el estado social debe tener en cuenta, cada vez más, las necesidades de las familias de acuerdo con lo previsto en el art. 9.2 CE, precepto que no sólo se refiere a la promoción de la libertad e igualdad de los individuos, sino también de los grupos en que éstos se integran, siendo uno de los más importantes, sin duda, la familia.

El Convenio 156 de 1981 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, por su parte, insta a cada estado miembro a incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.

Por otra parte, la Ley 39/1999, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las personas trabajadoras plantea una compleja problemática que debe abordarse no sólo con importantes reformas legislativas, sino con la necesidad de promover adicionalmente recursos y servicios de atención a las personas en un amplio marco de política de familia, entre los cuales podrían englobarse los comedores escolares.

La Línea Estratégica nº 2 de la Estrategia Regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, denominada promoción de centros y servicios que faciliten la conciliación, declara como objetivo general que “para hacer realidad la conciliación de la vida familiar y laboral y el reparto igualitario de las responsabilidades familiares, no sólo basta que las personas estemos concienciadas para ello sino que han de existir recursos que apoyen a las familias para cubrir determinadas situaciones derivadas de la atención a la infancia y a las personas dependientes”.

Dentro del objetivo específico 1 centros infantiles se manifiesta expresamente la voluntad de incrementar una oferta variada y de calidad de diferentes tipos de centros, de modo que con ello se facilitará que las familias puedan tener los hijos que deseen sin renunciar al mundo laboral y a la promoción profesional.

Este objetivo específico se traduce en el caso concreto de la ampliación del periodo de funcionamiento de los comedores escolares en la acción concreta nº 6, relativa a continuar la ejecución del Plan de Modernización de Infraestructuras y Equipamientos Educativos. Los organismos responsables para llevar a cabo la acción son la Dirección General de Familia y las Direcciones Generales de Infraestructuras y Equipamiento y Planificación y Ordenación Educativa de la Consejería de Educación.

Cuarta. Siendo aparentemente clara la voluntad de ampliar el periodo de funcionamiento de los comedores escolares a los meses de junio y septiembre, tal y como demandaba el autor de la queja, me dirigí a la Consejería de Educación con el fin de recabar información sobre los motivos que impedían que la pretensión del reclamante se convirtiera en realidad.

La Consejería de Educación, entendiendo que el funcionamiento de los comedores escolares tiene carácter extraordinario cuando la jornada escolar es de carácter continuo -como sucede en los meses de junio y septiembre-, consideraba que *“la ampliación de la duración de este*

servicio no es, en sentido estricto, una competencia exclusiva de la Consejería de Educación, por lo que es en el ámbito propio de la conciliación de la vida laboral y familiar donde debe fijarse esta actuación y así pueda prestarse este servicio, con independencia de su complementariedad a la jornada horaria, en los meses de junio y septiembre”.

A la vista de este informe se requirió información a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades sobre la posibilidad de disponer del servicio de comedor escolar en los meses de junio y septiembre. La contestación de la citada Consejería señalaba que *“la gestión de los comedores escolares y por lo tanto, la decisión sobre la ampliación del servicio de comedor escolar en los meses de julio y septiembre, es sin duda una medida de conciliación de la vida laboral y familiar que corresponde gestionar a la Consejería de Educación, como establece el Decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, que en su art. 7º al definir las funciones de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos la atribuye la gestión de los servicios de transporte y comedor escolar como refleja el apartado i) del citado artículo 7º”.*

De la lectura conjunta de ambos informes se concluye que ni una ni otra Consejería manifiestan 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, 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.

La resolución que se remitió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fue la siguiente:

“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”.

En la respuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se manifestó que *“desde la Junta de Castilla y León se comparte el interés que esa Procuraduría manifiesta por la ampliación del servicio de los comedores escolares”* y que *“la Consejería de Educación tiene entre sus líneas básicas de actuación el aumento de los servicios complementarios de la educación, en especial en lo referido a los comedores escolares”*.

No obstante, se señalaba que *“está en la voluntad de la Administración Educativa Regional el evitar cualquier posible situación de desigualdad social y, por ello, se pretende extender el servicio de comedores a todos los centros escolares de Castilla y León antes de plantear cualquier posible intensificación del mismo en los centros escolares en los que ya se encuentra implantado”*.

1.3. Edificios escolares

Cada vez son más contundentes las reclamaciones planteadas ante esta Procuraduría en materia de infraestructuras escolares, fundamentalmente dirigidas a denunciar el incumplimiento por la Administración de los requisitos exigidos en el RD 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas escolares de régimen general.

La antigüedad de gran número de centros docentes sitos en Castilla y León determina que los padres y madres de alumnos reclamen el derecho

que les asiste a disponer de unos centros educativos que cuenten con las instalaciones docentes y deportivas adecuadas al desarrollo integral de los menores, que les garanticen una educación en condiciones de calidad y seguridad; y exigen de las distintas administraciones competentes en la materia que cumplan con su obligación de ofrecer unas instalaciones educativas que reúnan los requisitos necesarios para garantizar el derecho a la educación en las condiciones que exige nuestra ley educativa.

Como denominador común a todas las quejas (**Q/922/04**, **Q/1227/04**, **Q/2252/04**, **Q/2335/04**) los padres y madres de alumnos, principalmente, reclaman mayores dotaciones presupuestarias que mejoren el estado de conservación de los centros escolares.

El estado de conservación de un centro docente es sin duda uno de los elementos fundamentales para determinar el nivel de calidad de enseñanza impartida en el mismo. Un centro que presenta deficiencias en su mantenimiento, que no cuenta con calefacción, que presenta goteras o que no se limpie con la necesaria diligencia, difícilmente podrá impartir una enseñanza de calidad a sus alumnos.

Cuando se plantea un problema que afecta a la conservación y mantenimiento de los edificios escolares surge sistemáticamente la problemática relativa a la distribución de competencias y responsabilidades al respecto entre la Administración autonómica y la local.

El conflicto competencial se origina a la hora de determinar si la deficiencia originada es consecuencia de la dejación por parte de la

Administración municipal de su obligación de conservación y mantenimiento y, en otros casos, este conflicto viene determinado a la hora de catalogar una obra como obra menor (en ese caso sería de competencia municipal) u obra mayor (de competencia autonómica).

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.

A esta consideración se añade la demanda de que la formación de los ciudadanos no se agote en los centros docentes, sino que se proyecte en la vida ciudadana persiguiendo una formación integral. Consecuentemente con ello es, entre otros, el texto del art. 69, número 3, de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, en lo que hace a la previsión de colaboración de las administraciones locales con los centros educativos.

Esta Procuraduría es consciente del innegable problema presupuestario y de la existencia de prioridades que demandan una solución inmediata, pero no por ello puede dejar de velar en todo momento porque se respeten las exigencias que en materia de instalaciones marca nuestra ley educativa.

Para concretar lo expuesto nos detendremos en la queja **Q/2335/03**, sobre deficiencias en el CP “Luis Vives” sito en la localidad de León. Dicha queja planteaba diversas deficiencias estructurales y el deficiente estado de conservación en general, por falta de reparación de sus

instalaciones; consecuencia, probable, de una escasa o insuficiente dotación municipal para el mantenimiento de unas condiciones mínimas de seguridad del citado centro escolar, de propiedad municipal.

Del reportaje fotográfico facilitado por la asociación de padres de alumnos del referido colegio esta Procuraduría pudo tener conocimiento visual de las mismas (persianas rotas, azulejos semidesprendidos, cristales resquebrajados, ventanas que no cerraban, goteras, suciedad, desconchones, cuadros sin caja de protección, paredes sin pintar, bombillas sin protección..., eran alguna muestra).

Las carencias existentes no podían ser atribuidas exclusivamente al deterioro del edificio por el uso o a una dejación del Ayuntamiento de León en su obligación de conservar y mantener el centro escolar referido, por ser titular del mismo, sino más bien a la ausencia de inversiones por parte de la Consejería de Educación en la adecuación y dotación del inmueble referido.

En este sentido se denunciaba la carencia de determinadas instalaciones, destacando como reivindicaciones más acuciantes la ampliación del gimnasio -con dimensiones y dotación acorde al número de alumnos matriculados en el centro de referencia-, así como la oportunidad de separar, en salas diferenciadas, el salón de actos del comedor.

Planteado en dicho términos la reclamación procedimos a solicitar informe al Ayuntamiento de León y a la Consejería de Educación. En contestación a nuestra solicitud de información, la Administración

autonómica emitió dos informes, el primero de los cuales puso de manifiesto las consideraciones que siguen:

«El edificio del colegio público “Luis Vives” de León no solo es propiedad del Ayuntamiento de León, sino que además fue construido por ese organismo, siendo el responsable de su mantenimiento y conservación.

A pesar del criterio apuntado por el Procurador del Común de que las deficiencias indicadas no parece que puedan ser atribuidas al Ayuntamiento de León por dejación en sus obligaciones, entendemos que la mayor parte de las deficiencias puestas de manifiesto (persianas rotas, azulejos, cristales rotos, ventanas que no cierran, goteras, suciedad, desconchones, cuadros sin caja de protección, paredes sin pintar, bombillas sin protección...) deben ser subsanadas por el Ayuntamiento de León al tratarse de cuestiones de mantenimiento y reparación en el inmueble.

Únicamente aquellas cuestiones que requieren una actuación de completa sustitución podría estimarse como competencia de la dirección provincial de educación como pueden ser el cambio completo de carpintería exterior o la sustitución de cubierta.

El cambio completo de la carpintería exterior está incluido en la programación de la Consejería de Educación para el presente ejercicio presupuestario, previéndose la sustitución de la cubierta para la programación del ejercicio 2005».

En referencia al segundo de los aspectos denunciados en el expediente de queja, una vez recabados los informes de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento y de la Dirección General de Coordinación, Inspección y Programas Educativos, se nos trasladaron las siguientes consideraciones:

«En cuanto al gimnasio, manifestando en su escrito el Procurador del Común carencia de dimensiones y de dotaciones adecuadas al alumnado de este centro, y contando con una superficie de 200 m², sólo decir que cumple la dimensión establecida en la normativa vigente, el RD 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general, art. 13.f) “un espacio cubierto para Educación Física y Psicomotricidad, que tendrá una superficie de 200 metros cuadrados. Esta sala incluirá espacios para vestuario, duchas y almacén”. De lo dispuesto se desprende que en dicha superficie total se incluyen las del almacén, vestuarios y duchas, sin fijar ninguna superficie específica para éstos.

Manifestando el escrito del Procurador del Común que el salón de actos y el comedor no están separados y diferenciados, siendo utilizado el salón de actos a diario como comedor y para realizar actividades extraescolares, y que como salón de actos su aforo es reducido, decir que ninguno de estos espacios están contemplados en el mencionado RD 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se

establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general, y por tanto no son exigibles. No obstante, esta Administración es consciente de que instalaciones como el salón de actos, aún no siendo exigido por la normativa y teniendo como tal una utilidad muy limitada en la actividad de los centros, contribuye a posibilitar actividades para el desarrollo de las capacidades artísticas de los alumnos, sin que su uso para actividades extraescolares, y por tanto fuera del horario lectivo, pueda suponer menoscabo alguno.

En cuanto al uso del salón de actos como comedor responde al esfuerzo de esta administración por prestar un servicio que aun siendo complementario al de enseñanza, y preceptivo sólo para aquellos alumnos obligados a desplazarse fuera de su localidad de residencia por inexistencia de su nivel educativo dentro de su zona de escolarización, sin embargo es ampliamente demandado por los padres como elemento que contribuye a conciliar su vida familiar y laboral.

Por último, en relación al informe de la Inspección educativa, le comunico que al no apreciarse problemas estructurales de tal magnitud que impidan la actividad lectiva, la inspección educativa de León no ha realizado informe escrito sobre dichas deficiencias».

El Ayuntamiento de León, por su parte, nos contestó en los siguientes términos:

«Dada la antigüedad del edificio, más de 25 años y teniendo en cuenta, por un lado, las características y calidad del mismo y, por otro, el uso en ocasiones de carácter vandálico, los defectos señalados se producen cada vez que llueve o nieva y cada fin de semana.

En esta fecha están corregidos los daños señalados en el escrito considerados como de mantenimiento.

El Ayuntamiento de León ha corregido las deficiencias relativas al mantenimiento del edificio, reposición de cristales, reparación de goteras, grietas y pinturas. No se ha realizado lo relativo a nuevas dotaciones.

Se han realizado las reparaciones indicadas en este apartado correspondiente a mantenimiento del edificio e instalaciones (reposición de lámparas de iluminación, ajuste de ventanas, reparación de goteras y pintura).

En relación con el asunto planteado en el escrito se debe hacer constar que el Ayuntamiento de León cumple con amplitud el compromiso que tiene con la Delegación del Ministerio de Educación y Cultura de los edificios de enseñanza primaria.

En el colegio que nos ocupa se ha cambiado la caldera de la instalación de calefacción a los dos edificios, se han renovado los

servicios, se ha restaurado la cubierta demás de las obras de mantenimiento, pintura, reposición de cristales, etc.

Las deficiencias que denuncia en el escrito, que no se han corregido, tales como falta de barandillas, iluminación y radiadores insuficientes etc. son nuevas dotaciones a mayores de las que contenía el edificio cuando fue entregado al Ayuntamiento de León y por lo tanto no pueden considerarse como obra de mantenimiento».

La información suministrada por el Ayuntamiento de León -en sí misma contradictoria con la persistencia de las deficiencias estructurales denunciadas, plasmadas fotográficamente- requería la ejecución de unas obras calificadas como de reparación, conservación y mantenimiento y no de reforma como pretendía deducir esa entidad en su informe. Por ello se consideró oportuno formularle la siguiente resolución:

«Que por el Ayuntamiento de León se adopten de forma efectiva cuantas medidas y realización de actuaciones sean necesarias para subsanar las deficiencias existentes en el centro escolar "Luis Vives", de titularidad municipal, contribuyendo al adecuado sostenimiento, mantenimiento y conservación del mismo.

Cuestión aparte lo conforma el cambio completo de la carpintería así como la sustitución de la cubierta -ambas necesidades demandadas por los reclamantes- ya que, según se desprende del informe de la Administración regional, dichas obras están incluidas

en la programación de la Consejería de Educación por ser claramente de su competencia la ejecución de las mismas.

Permitir otra cosa además de ser una contravención a lo dispuesto en la norma, no contribuye a que los espacios en los que se desarrolla la práctica docente reúnan las condiciones de habitabilidad necesarias para alcanzar una verdadera calidad en la educación».

La Consejería de Educación fue igualmente receptora de otra resolución formulada por nuestra parte, a saber:

«Visto los antecedentes expuestos y en el marco de las competencias que me encomienda la Ley del Procurador del Común de Castilla y León, me permito expresar la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de los objetivos marcados por la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo así como por Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación General, de forma tal que garantice la calidad en la impartición de las enseñanzas de régimen general con la flexibilidad necesaria para adecuar la estructura y la organización del colegio público “Luis Vives”, sito en la localidad de León, a las necesidades sociales demandadas, más allá de limitarse al estricto cumplimiento del RD 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen los requisitos que deben reunir los centros escolares de régimen general, y esperar a que los

problemas estructurales sean de tal magnitud que la actividad lectiva sea impracticable.

Por ello esta Institución exhorta a que la colaboración entre las distintas administraciones afectadas -regional y local- sea patente, dando efectivo cumplimiento a una política de ayudas que venga a solucionar los problemas tratados en el presente expediente».

El Ayuntamiento de León y la Consejería de Educación comunicaron la conformidad a las observaciones expresadas en las anteriores resoluciones, aceptándolas expresamente.

2. EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

En términos estadísticos, el número de reclamaciones relativas al ámbito universitario se muestra muy parejo respecto a las del ejercicio anterior, diez nuevas quejas frente a las seis del año 2003.

Siguiendo nuestra línea expositiva, a continuación, resaltamos las reclamaciones más relevantes en atención a las particularidades planteadas, no sin antes reseñar la estrecha cooperación que esta Institución ha mantenido durante el año 2004 con los defensores universitarios de Valladolid y Salamanca, primordialmente, redundado en la efectividad de las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría en su función de garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Esta institución ha encontrado en los defensores universitarios unos magníficos colaboradores para el desarrollo de sus funciones tuteladoras de

derechos y, sobre todo, un valiosísimo instrumento para la mejora de su conocimiento acerca de la realidad de las universidades y de los problemas que le afectan.

Por este motivo animamos a la Universidad de Burgos, única que todavía no se ha dotado aún a esta figura, para que acometa con rapidez las labores organizativas que hagan posible su nombramiento, previsto por primera vez en los estatutos de la Universidad de Burgos, aprobados mediante acuerdo 262/2003, de 26 de diciembre.

Respecto de la evaluación del tipo de quejas presentadas durante el año 2004 debemos decir que la denegación de becas y ayudas al estudio han seguido siendo motivo de queja (**Q/1172/04**, **Q/1465/04**), si bien su concesión o denegación por parte de la Administración educativa no puede ser objeto de supervisión por parte de esta Procuraduría, por razones puramente competenciales, ya que la potestad para su regulación, convocatoria y concesión se encuentra en manos de la Administración del Estado y no de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Esta tesitura explica la remisión de esta clase de reclamaciones al Defensor del Pueblo. Destacar, a modo de conclusión, que en todas ellas se demanda un incremento en la cuantía de las ayudas que anualmente se convocan.

En esta misma línea transcurren, igualmente, las quejas que hacen referencia a homologación de títulos (**Q/212/04** sobre estudios realizados en el instituto superior de artes de Argentina y **Q/1048/04** sobre título de

Doctor en Ciencias Químicas obtenido en la Universidad de Bristol, Reino Unido) y en las que se denuncian excesivas demoras en la tramitación de los respectivos expedientes.

La administración y cobro de los precios públicos por la prestación de servicios académicos universitarios es una materia reservada a las propias universidades, quienes, en virtud de la autonomía económica y financiera que les reconoce la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, están legitimadas para exigir el pago de los precios públicos fijados previamente por los órganos administrativos competentes, como contraprestación del aprovechamiento que los alumnos universitarios realizan de los servicios públicos ofertados por las universidades para realizar estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales.

El problema suscitado en la queja **Q/179/04** -todavía en tramitación-, en relación con la Escuela Universitaria de Enfermería de Palencia, adscrita a la Universidad de Valladolid, transmite la preocupación que produce tener que pagar, además del importe correspondiente a la matrícula oficial, unas tasas adicionales establecidas por la Diputación de Palencia por ser titular del centro. En opinión de quienes reclaman esta situación ocasiona un agravio comparativo para los estudiantes universitarios de enfermería de Palencia frente a los de Valladolid.

Retomando el relato de lo acontecido durante el año 2004 hemos de reseñar que de los escritos recibidos en relación con la enseñanza

universitaria no todos comportan una denuncia sino que, con frecuencia, reflejan reivindicaciones de los estudiantes ante determinadas situaciones.

Muestra suficientemente gráfica lo constituye la petición, cada día más demandada por los estudiantes, para que las distintas Universidades sitas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León publiquen a través de internet las notas obtenidas en los exámenes realizados por los alumnos, facilitando con ello dicha información.

Por último, destacamos la buena disposición de las Universidades de Castilla y León, un año más, a la hora de colaborar con esta Institución en sus labores de investigación, siendo la Universidad de Valladolid la que ha evacuado los informes requeridos con mayor calidad y amplitud.

Debemos, como cada año, dejar constancia de un problema que con frecuencia afecta a los estudiantes en sus relaciones con la administración. Nos referimos a los retrasos en las tramitaciones de solicitudes, cualquiera que sea el contenida de éstas, así como a la falta de resolución expresa de las mismas.

El deber de la administración a resolver es una obligación fundamental que la administración tiene con los ciudadanos. A veces, la excusa esgrimida radica en la falta de medios personales con los que cuenta el centro para proceder correctamente.

Desde estas líneas queremos incidir, una vez más, en la necesaria dotación de personal y medios en las unidades administrativas a fin de que

todas las solicitud y recursos que se dirijan por los ciudadanos a la Administración universitaria obtengan respuesta en la forma y plazos que las leyes señalan al respecto.

Desgraciadamente el silencio administrativo es una práctica habitual que sitúa al administrado en la difícil situación de decidir si esperar a una resolución expresa, que a veces no llega, o interponer un recurso contencioso-administrativo, con las implicaciones económicas que ello conlleva.

Destacable, con relación a esta problemática, es el expediente **Q/2190/03** (cuya tramitación finalizó durante el año 2004) en el que el compareciente, estudiante de educación infantil en la Escuela de Magisterio de la Universidad en Zamora, ponía en entredicho la falta de resolución expresa al recurso de alzada por él interpuesto, con fecha 2 de enero de 2004, ante el rectorado de la Universidad de Salamanca.

En contestación a nuestro requerimiento de información, la Universidad de Salamanca emitió finalmente (pues fue necesario requerirla en dos ocasiones) un informe en el que, entre otras consideraciones, se puso de manifiesto lo siguiente:

“...Si bien no ha habido respuesta por escrito por parte de la Universidad al recurso de alzada, ésta no podría ser de otra forma que la desestimación del recurso, ya que la solicitud de traslado no se realizó dentro de plazo”.

A la vista de lo informado se estimó oportuno dejar constancia al Rectorado de la Universidad de Salamanca del incumplimiento de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJ-PAC, en especial de lo que establecen sus arts. 41 y 42, en lo que respecta a la falta de resolución expresa de la reclamación planteada el pasado 2 de enero de 2004.

Sin entrar en la procedencia de la estimación o desestimación de la reclamación por el órgano llamado a resolver, no puede ignorarse que la obligación para la administración de resolver expresamente se configura como un deber público, estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales proclamadas en el número 1 del art. 103, ambos de la Constitución, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, como ocurriría si la administración no atendiere eficazmente y con la celeridad debida, a las funciones para las que se ha organizado (como recuerda la exposición de motivos de la Ley 30/1992).

En el caso que nos ocupa esta Procuraduría ha constatado que a la reclamación no se le dio la tramitación adecuada, ni tan siquiera tramitación alguna, y lo que es más grave, que a pesar del tiempo transcurrido no se había dictado la correspondiente resolución.

En virtud de todo lo anterior, esta Procuraduría consideró ineludible significar a la Administración universitaria cuestionada que la obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

La objetividad, no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la administra “promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” (art. 9.2 CE).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completamente vulnerados cuando la administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

Importa recordar, igualmente al respecto, que la LRJ-PAC ordena el régimen jurídico de las administraciones publicas en concordancia con la Constitución, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las administraciones.

A la vista de lo expuesto esta Institución formuló con fecha 12 de noviembre de 2004 la siguiente resolución:

“Que en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legal establecido, se dé respuesta a la reclamación presentada en su día, con estricto cumplimiento de las previsiones establecidas sobre el particular en el art. 42 de la citada Ley 30/92, dando cuenta de todo ello a esta Institución.

Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen ante la Universidad de Salamanca, de modo que cobre toda su efectividad la obligación de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que se formulen a la misma”.

La Universidad de Salamanca aceptó la resolución formulada, al tiempo que nos comunicó que la resolución expresa había sido materializada y remitida al interesado con fecha 23 de noviembre de 2004.

En este mismo ámbito universitario cabe reseñar, para finalizar este capítulo, la tramitación de la queja **Q/466/04**.

En dicho expediente el autor de la queja hacía alusión a la falta de contestación, por parte del rectorado de esa Universidad, al escrito de reclamación presentado por el interesado el pasado 21 de octubre de 2003, en relación con otra en la que, tras su tramitación, la Comisión de Ordenación Académica de la Escuela Universitaria Politécnica detectó *“una situación irregular que pudiera generar un trato desigual con el resto de los alumnos”*.

Se ponía en entredicho, igualmente, la falta de comunicación expresa del inicio de un expediente disciplinario, interesado por él, con ocasión de la denuncia cursada y relativa a una serie de acontecimientos y circunstancias relacionadas con evaluaciones realizadas en la asignatura de informática industrial I, en la titulación de ingeniería técnica industrial, especialidad de electrónica industrial, de la escuela universitaria politécnica.

Esta Procuraduría tenía conocimiento que el defensor de la comunidad universitaria, en su día, había tramitado expediente, con resolución, a fin de proceder al inicio de las actuaciones correspondiente que sirviera para delimitar las posibles responsabilidades apreciadas en relación con los criterios empleados por el profesor en la calificación de la citada asignatura.

Admitida a trámite la queja en el mes de junio de 2004 y solicitado el preceptivo informe al rectorado de la Universidad de Valladolid se constató que la denuncia formulada en su día había dado lugar, previa la oportuna información reservada, a la incoación de un procedimiento disciplinario al profesor de referencia. Sin embargo dicha circunstancia no había sido puesto de manifiesto al denunciante.

Una de las obligaciones que impone el art. 27 del RD 33/1986, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, es comunicar el acuerdo del

inicio del procedimiento cuando, como ocurre en el supuesto que nos ocupa, se decide como consecuencia de una denuncia.

En consecuencia, 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 consideró conveniente formular la siguiente resolución:

“Que en el plazo más breve posible se dé respuesta al reclamante sobre la denuncia presentada por él, con estricto cumplimiento de las previsiones establecidas sobre el particular en los arts. 27 y 48 del RD 33/1986, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, dando cuenta de todo ello a esta Institución.

Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se comuniquen expresamente al denunciante el inicio del procedimiento, cuando éste se produzca, y se notifique igualmente en plazo la resolución que se adopte para el caso en particular, de modo que cobre toda su efectividad la obligación contenida en la norma”.

Como respuesta a este escrito se recibió el siguiente informe del Rectorado de la Universidad de Valladolid:

«...Una vez concluida la instrucción del procedimiento disciplinario incoado, y a la vista de la propuesta de resolución elevada por el

Instructor de dicho procedimiento, cúpleme remitir una copia de la resolución de este Rectorado, de fecha 14 de septiembre, merced a la cual se declara a D. XXX responsable de la comisión de una de las faltas disciplinarias contenidas en el Capítulo II, Título Primero, del RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado: “descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones”, falta tipificada en el art. 8, apartado d) de la mencionada norma.

En consecuencia, por la comisión de dicha falta disciplinaria, se ha impuesto a Don xxx una sanción de apercibimiento, prevista en el art. 14 del citado Reglamento a que se ha hecho mención. Igualmente, se han cursado las órdenes oportunas para que esta sanción sea anotada en el expediente administrativo de dicho profesor en el registro central de personal (oficina delegada) de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.

Por último he de hacer consta que se ha notificado al reclamante la sanción impuesta al profesor como responsable de la mencionada falta disciplinaria».

3. EDUCACIÓN ESPECIAL

Un año más el esquema del presente capítulo ha experimentado muy escasa variación: escasez de centros y plazas, de personal

especializado, carencia a veces absoluta de transporte escolar, deficiencia de las instalaciones, etc.

El principio de normalización en la educación de los a.c.n.e.e. fue base de la regulación de la educación especial en la LOGSE y sigue informando la nueva LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

En este sentido, es evidente y digno de reconocimiento el esfuerzo llevado a cabo por los poderes públicos en los últimos años para hacer efectiva la integración escolar, como condición ineludible para una futura integración social. Acaso por ello, la presencia de necesidades que no es posible atender adecuadamente por falta de recursos resulta más frustrante.

En este sentido, no se puede perder de vista, a pesar de los problemas que con frecuencia conlleva, el derecho irrenunciable de los padres, reconocido en la Constitución, a elegir el modelo educativo que desean para sus hijos. Pero ante todo, hay una consideración fundamental que está en relación directa con los derechos de los niños respecto de los cuales existe la obligación de no escatimar ninguna de las oportunidades permitidas por el estado actual de la ciencia para su desarrollo personal y para el acceso a los futuros aprendizajes que van a ser la antesala de una vida profesional y adulta independiente.

En el presente Informe vuelven a ocupar un espacio las quejas sobre las necesidades educativas de los alumnos con discapacidad auditiva. Esta cuestión ha sido antes de ahora motivo de constantes intervenciones por

parte de esta Procuraduría del Común, no solamente por razón del número de quejas presentadas con dicho objeto, sino porque la constatación de las circunstancias en que se desarrolla el proceso educativo de estos alumnos ha aconsejado en alguna ocasión actuar de oficio.

Al decir de las propias familias afectadas, nos encontramos en este momento ante unas posibilidades impensables hace algunos años, que nos hacen entrever una nueva generación de personas sordas capaz de superar la marginación histórica que ha afectado a este colectivo.

Hoy día, los avances tecnológicos permiten que un niño con deficiencia auditiva diagnosticado precozmente y estimulado a través de sus prótesis auditivas, ya sean audífonos o implantes cocleares y a través de una pedagogía renovada con sistemas de apoyo en la comunicación, pueda acceder a la lengua oral de forma temprana e interactuando precoz y naturalmente su familia.

3.1. Carencia de centros y plazas

Muchas de las quejas que se incluyen en este apartado tienen por objeto la falta de centros públicos de educación especial, que condiciona las decisiones de los EOEP los cuales, forzosamente, han de tener en cuenta el nivel de recursos de la zona a la hora de tomar sus decisiones sobre las propuestas de escolarización de los a.c.n.e.e.

Así la reclamación objeto del expediente **Q/1160/03**, relativa al hecho de que en la provincia de Ávila no existe un Centro de Educación

Especial de carácter público, sino que es en el Centro privado concertado de Educación Especial “Sta. Teresa”, de Martiherrero, donde se encuentran escolarizados la mayoría de los alumnos de educación especial. Los remitentes manifestaban, pues, no tener la opción de escolarizar a sus hijos en las mismas condiciones y con los mismos apoyos que el resto del alumnado.

Continuaban indicando que esto constituye un sobreesfuerzo para parte de las familias que no siempre lo pueden asumir y que hace necesario contar con becas y ayudas para cubrir necesidades que en un centro privado no se cubren completamente con fondos públicos. Se referían particularmente al transporte que se ofrecía desde el colegio el cual normalmente no llegaba hasta el domicilio de los alumnos por el escaso número y dispersión geográfica de los mismos. Ello obligaba a muchos padres a realizar el transporte por su cuenta, con el resultado de que, al no ser esto siempre compatible con sus obligaciones, se producía un absentismo escolar importante. O bien debían de decidirse a internar al hijo durante toda la semana, en contra de sus deseos y de los criterios pedagógicos que suelen aconsejar el entorno familiar como el lugar más idóneo para el estímulo y desarrollo de cualquier alumno y, con más motivo, de los a.c.n.e.e.

En definitiva, el problema arranca de la excesiva onerosidad (ya sea de medios económicos o de esfuerzo personal) que para las familias de los alumnos representa el acceder a determinados servicios, como la estancia

en la residencia durante la semana y el transporte hacia y desde sus domicilios. Con la circunstancia de que, contrariamente a lo que ocurre con los alumnos que no tienen las aludidas necesidades especiales, en este caso los padres y responsables no tienen la posibilidad de ejercitar su derecho a la libre elección de centro escolar, por no existir en Ávila ningún centro público de estas características.

En varias ocasiones se habían entrevistado los interesados con las autoridades educativas, recibiendo como respuesta la imposibilidad de llegar a otras soluciones, por el número de los alumnos, su dispersión, falta de competencias administrativas al tratarse de un centro privado, etc. O bien apuntando hacia soluciones que no consideraban adecuadas los afectados, como escolarizar a los alumnos en centros públicos en otras provincias. Entendían, en definitiva necesario de que la Administración Autonómica se decidiera a aportar mayores contingentes de medios materiales y, también, personales al CEE Sta. Teresa, con el fin de que, al carecer en la provincia de Ávila de centros públicos que cumplieran sus funciones como tales, llegara a ser posible satisfacer adecuadamente las necesidades educativas de los alumnos discapacitados a través de dicho CEE.

En atención a la petición de información que en aquella fecha dirigimos a la Consejería de Educación, esta nos remitió un informe elaborado por la Dirección Provincial de Ávila.

En dicho informe, la Dirección Provincial apunta varias soluciones aún sin llegar a un análisis fundamentado de ninguna de ellas. Como apuntes que son, procedentes de la propia Administración educativa provincial, conocedora necesariamente de la realidad en su espacio material de competencias, aún cuando solo hayan sido aludidos, autorizan suficientemente a esta Procuraduría del Común a plantear a la Consejería de Educación una evaluación de los mismos juntamente con la problemática descrita en la queja.

Por otra parte, si bien parece clara la pretensión del autor de la queja de reclamar contundentemente su derecho a contar con un CEE Público en la provincia de Ávila, (único modo que tendría de elegir o no fuera del ámbito de la enseñanza privada concertada), hacemos nuestra, no obstante, la reflexión de que es necesario aprovechar racionalmente los recursos educativos existentes. Y el mandato constitucional del art. 27, 4: “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita” desde un punto de vista realista debe conjugarse con la insoslayable limitación de los recursos disponibles.

En virtud de lo cual formulamos a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que de cara al próximo curso, la Consejería de Educación tenga en cuenta como asunto de estudio la situación de la educación especial en la provincia de Ávila.

Que se analicen el número e idoneidad de los recursos disponibles y se valore la adopción de medidas que resuelvan las necesidades detectadas. Ya que, como conoce perfectamente, no en todos los casos es posible esperar que las familias asuman conscientemente su responsabilidad y colaboren adecuadamente con la Administración. Por lo que nos encontramos con que al final, toda dejación de funciones en relación con el colectivo de alumnos discapacitados, viene a repercutir en la integración y calidad de vida de estos”.

La respuesta fue la siguiente:

«La Consejería de Educación es consciente de la situación descrita en la queja y por ello está tratando de poner solución en el menor tiempo posible. A tal efecto, en breves fechas se suscribirá un convenio de colaboración entre la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León y la institución humanitaria Cruz Roja Española para la atención integral de los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros de Castilla y León, entre los cuales se encuentra, como no podía ser de otro modo, el Centro de Educación Especial “Santa Teresa”. (Martiherrero-Ávila).

Este convenio tiene por objeto procurar una atención integral a alumnos con necesidades educativas especiales por padecer discapacidades físicas, psíquicas sensoriales o por manifestar

graves trastornos de la personalidad o de conducta, con el fin último de conseguir su integración, ya sea desde el momento mismo de su escolarización, como en aquellos otros supuestos en que dichas características han sido detectadas en un momento posterior.

Entre otras, el convenio prevé las siguientes actuaciones:

- Traslado en vehículo adaptado a las especiales características de los alumnos al centro en el que esté escolarizado, o en su caso a los centros que corresponda si se lleva acabo una escolarización combinada y al domicilio.*
- Asistencia y cuidado por, al menos, una persona mayor de edad que cumpla las condiciones exigidas por la normativa vigente durante dichos trayectos.*

Régimen de disponibilidad para posibles eventualidades que puedan surgir durante el horario lectivo, y sea necesaria asistencia médica o de cualquier otro tipo».

Agradecemos que dicha postura respondiera a las indicaciones del Procurador del Común en el sentido de mejorar las condiciones escolares de los alumnos discapacitados de la provincia de Ávila.

A pesar de todo, el interés de los afectados por contar en Ávila con un centro público se puso de relieve en el expediente referenciado con el número **Q/2047/04** en el cual se exponía al Procurador del Común de

Castilla y León el acuerdo aprobado por el Pleno de la Junta de Personal Docente no Universitario de Ávila en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2004:

«Que siendo Ávila la única provincia de España que no cuenta con un Centro Público de Educación Especial, lo que supone una discriminación para aquellas familias afectadas que se ven obligadas a matricular a sus hijos en un Centro Concertado, no pudiendo ejercer derecho a la libre elección de Centro.

Que habiendo realizado durante el curso pasado 03/04 diferentes actuaciones desde esta Junta de Personal Docente no Universitaria de Ávila:

- 1. Reunión con el Director Provincial de Educación de Ávila, solicitando la creación de un Centro Público de Educación Especial*
- 2. Solicitud a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León para la creación de dicho centro*
- 3. Reuniones informativas con los Partidos Políticos con representación Parlamentaria, con el fin de solicitar que se incluya una partida económica en los presupuestos para la creación de un Centro Público de Educación Especial*
- 4 Campaña y Recogida de Firmas entre la población abulense por parte de diferentes organizaciones cívicas y sociales.*

Y no habiendo recibido ningún tipo de respuesta.

Solicitamos pues su intervención mediadora, en la medida que su responsabilidad se lo permita para conseguir que Ávila disponga de un Centro Público de Educación Especial al igual que otras provincias».

Al cierre del presente informe nos encontramos a la espera de conocer el criterio de la Administración autonómica en este sentido.

A través del expediente **Q/1769/03** llegó noticia hasta nuestras oficinas sobre la no escolarización de un alumno afectado de plurideficiencias, una de las cuales era la visual. Dicho alumno había concluido, al parecer, determinada etapa formativa en el Colegio Bergidum de Ponferrada, habiendo sido aconsejado por los órganos educativos, según manifestación del autor de la queja, su traslado a un colegio de educación especial para invidentes, una vez valoradas sus necesidades y evolución de las mismas.

Dada la escasez de este tipo de centros, la familia del alumno al comenzar el curso 2003-2004 había solicitado su inscripción en el Colegio Especial para invidentes “Antonio Vicente Mosquete”, recibiendo la negativa por parte de la Once, organización a quien pertenece el colegio. Ya que el niño padecía también otras discapacidades para cuya atención no se encuentra adaptado el referido centro.

El resultado había sido la interrupción del proceso educativo. Por lo que los aspectos sobre los que se consultó a la Consejería de Educación fueron los siguientes: 1) Términos en que habían sido valoradas las necesidades educativas del alumno, así como propuesta de escolarización del EOEP. 2) Conocimiento que la Administración tenía de la situación de desescolarización y la verdadera causa de la misma. 3) Si los padres habían intentado alguna otra solución ante la negativa de la Once.

La respuesta, un tanto sorprendente de la Dirección Provincial de León no tuvo a bien incluir el primero de los datos, bajo la razón de que *los dictámenes de escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales contienen información confidencial y solo se facilitan previa la autorización de los titulares de la patria potestad.*

No obstante nuestro agradecimiento por el resto de la información, hubimos de trasladar a la Delegación Territorial de León la siguiente observación acerca del asunto que nos ocupa:

La LO 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal, tiene por objeto la protección-en lo que concierne al tratamiento de los datos personales-, de las libertades públicas, de los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar. Extendiendo su ámbito de aplicación a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado.

Es dicha norma la que en su art. 13 establece: “1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.

b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.

c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente concesión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.

d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas”.

A mayor abundamiento, tenía esta Procuraduría conocimiento de que el problema del alumno que dio lugar al expediente referenciado continuaba sin resolverse.

En consecuencia, solicitamos de nuevo copia del informe elaborado por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica a fin de conocer los términos en que han sido valoradas las necesidades educativas del alumno, así como propuesta de escolarización, el cual fue remitido.

La conclusión a la que llegó esta Procuraduría estuvo condicionada por el contenido de una legislación especial cuyo objeto es en principio el establecimiento de una serie de medidas compensatorias aplicables a los alumnos que se encuentran con especiales dificultades para su educación.

Dicha legislación, lo primero que exige es el análisis y diagnóstico de las necesidades educativas de dichos alumnos partiendo del carácter, tipo y grado de la minusvalía en cada caso, según criterios técnico-sanitarios cuya calificación corresponde a los profesionales especializados. Por lo que no puede resultar creíble ninguna actuación docente ni tampoco desde el punto de vista de la defensa de los derechos de estos alumnos, que no tenga su apoyo en dichos criterios.

Por lo que se indicó al autor de la queja que, si ciertamente se estaban contemplado las necesidades educativas del niño, las cuales sin duda traían su causa no solo de una deficiencia visual sino de la plurideficiencia derivada de su parálisis cerebral, no podía decirse que no

se estuvieran empleando los medios adecuados para su educación. Sin entrar a enjuiciar las estimaciones de la Once.

Informamos al reclamante del resultado de las actuaciones practicadas con motivo de la tramitación de su queja. Así como, según queda expuesto, sobre nuestro criterio sobre el problema.

3.2. Profesores y cuidadores

La queja **Q/858/03** de la cual ya se trató en el anterior informe, dejando constancia de algunas actuaciones, se refería a la situación escolar de un niño de cinco años escolarizado durante los dos últimos cursos, 2001-2002 y 2002-2003 en el Colegio de Educación Especial Ntra. Sra. de la Esperanza de Segovia.

Manifestó en su momento el autor de la queja que la evidente mejoría observada en el escolar en los últimos meses, según informe de los especialistas competentes, había decidido a sus padres a solicitar su escolarización en un centro ordinario en régimen de integración. Pero sin que en la fecha de presentación de la queja se hubieran iniciado las actuaciones pertinentes por parte de la Administración educativa para dicho cambio ni tampoco la actualización de la evaluación psicopedagógica y la correspondiente propuesta de escolarización.

Por lo que esta Procuraduría, una vez recabados los informes necesarios, llegó a formular resolución en el sentido de que la Dirección Provincial de Educación de Segovia se planteara llevar a cabo la evaluación

necesaria de la actual situación y que con arreglo a ello valorara la conveniencia de modificar el régimen de escolarización según las necesidades del alumno.

La Dirección Provincial aceptó dicha resolución mediante escrito de fecha 6 de febrero de 2004, facilitando al mismo tiempo nuevos datos sobre el asunto, al manifestar que los profesionales que habían intervenido en la atención educativa del alumno habían decidido para el curso 2003-2004 comenzar un “plan de mejora” con nuevas respuestas para su educación. Se trataba de un cambio en la modalidad de escolarización que implicaba el traslado a un centro ordinario en régimen de integración y en el cual, según expresión de la Dirección Provincial de Educación de Segovia, *recibiría los apoyos materiales y personales necesarios a sus necesidades educativas*. Para dicho cambio se requería el consenso de los padres, los cuales no dieron su conformidad, según constancia documental.

Consultados éstos por nuestra parte sobre los motivos de su negativa, manifestaron que en el centro ordinario “Cooperativa del Alcázar” que se les proponía, no existían dichos medios materiales ni personales de que los que se hablaba, por lo que consideraban preferible que su hijo continuara en el Colegio Especial Ntra. Sra. de la Esperanza.

Esta Procuraduría, sin prejuzgar en ningún momento la veracidad de lo afirmado, entendió que sería preciso aclarar los datos recibidos en relación con el asunto planteado en la queja, para poder llegar a una decisión definitiva.

En consecuencia, solicitamos información complementaria en relación con los medios concretos necesarios para asegurar al alumno la aplicación de las orientaciones para la propuesta curricular formuladas en el Informe Psicopedagógico y Dictamen de Escolaridad emitido con fecha 2 de febrero de 2004, en un proceso de integración en centro ordinario. Así como los profesionales y medios materiales con los que contaba para ello el colegio “Cooperativa del Alcázar”.

La nueva información facilitada indicó:

«Que las actuaciones relativas a la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales así como del alumnado en general es competencia de la Dirección Provincial de Educación de cada provincia. Por ello este caso es de plena competencia de la Dirección Provincial de Educación de Segovia. La documentación solicitada obra en poder de dicha Dirección Provincial, como instancia responsable de su custodia.

Una vez recabada la información pertinente al caso, se confirma que el alumno tiene necesidades educativas especiales que se encuentra escolarizado en el Colegio de Educación Especial Nuestra Señora de la Esperanza de Segovia, que es un centro idóneo para este alumno.

Respecto al centro denominado “Cooperativa del Alcázar” de Segovia, se trata de un centro ordinario, de titularidad privada y que posee, mediante concierto, los apoyos legalmente necesarios en

función de las necesidades de su alumnado. Posee los recursos específicos de Maestro de Pedagogía Terapéutica y de Maestro de Audición y Lenguaje. También podría resultar adecuado para que el referido alumno asistiera, como segundo centro, en un ensayo de escolarización combinada, pero considerando que el centro fundamental de escolarización sigue siendo el Colegio de Educación Especial Nuestra Señora de la Esperanza.

En este sentido se está en contacto con la familia de este alumno y se está buscando un centro ordinario que pueda satisfacer a los padres, como segundo centro para ensayar la escolarización combinada, pero manteniendo al Colegio de Educación Especial Nuestra Señora de la Esperanza como el centro fundamental de referencia y escolarización ya que, aunque el niño va experimentando progresos educativos, en el momento actual presenta las características propias para ser escolarizado en un centro específico de Educación Especial».

De dicha respuesta se dio traslado al autor de la queja dando por concluida la intervención de esta Procuraduría.

En el expediente **Q/2069/03** se demandaba que un alumno escolarizado en el Colegio Santa Catalina de Salamanca contara con la atención de un logopeda. Dicha necesidad, al parecer, fue valorada en su día por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Salamanca en un informe de audición y lenguaje, según el cual se le estuvo

prestando dicha ayuda durante media hora por semana, desde el 6 de febrero de 2001 hasta el 12 de mayo de 2001. El último informe del EOEP se refería a la evolución favorable del alumno, expresando que *“a lo largo de estos meses no se había observado voz disfónica. Está pendiente nueva revisión del foniatra. En función de su valoración decidiremos si se debe continuar”*.

Después de la última revisión del foniatra, el informe de éste de fecha 20 de enero de 2003 indica que se observa un empeoramiento y se recomienda de nuevo atención logopédica, la cual, según el/la autor/a de la queja, no se le ha prestado, ni tenemos conocimiento de un nuevo informe del EOEP en este sentido.

A la vista de lo expuesto, se solicitaron a la Administración educativa determinados datos sobre la calificación del alumno como a.c.n.e.e, si efectivamente existió una nueva valoración por parte del EOEP después del último diagnóstico de la Unidad de Foniatría y Logopedia sobre la necesidad de continuar con el apoyo y, en cualquier caso, qué tipo de explicación u orientación había recibido la familia ante lo que, según el/la autor/a de la queja, parecían haber sido reclamaciones constantes, si bien verbales, ante la Dirección Provincial de Educación.

Transcribimos el informe de la Consejería:

“En relación con su comunicación relativa al expediente de queja Q/08-2069/03, acerca de la asistencia de un Logopeda en el Colegio Sta. Catalina de Salamanca, una vez recabados los

informes de la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa y de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, se manifiesta lo siguiente:

En función del diagnóstico médico del caso, se deduce que se trata de una afección que tiene muy poca implicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumno. Esta situación no se debe confundir con la de “necesidades educativas especiales”

El Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica adjudicado a este centro realiza las evaluaciones y seguimiento de los casos requeridos en función de la vinculación que puedan tener las afecciones del alumnado con su proceso educativo.

El CP Sta. Catalina de Salamanca dispone de los servicios de una maestra especialista en Audición y Lenguaje, por lo que todas las del alumnado en este sentido reciben la respuesta”.

En la queja registrada con el número **Q/2241/03** se hacía alusión a la situación escolar de dos alumnos matriculados en último curso de Educación Primaria en el CRA Fuenteadaja (Ávila) a cuyas familias se había informado respectivamente por parte de la Dirección Provincial de Educación de Ávila que dichos alumnos deberían de comenzar en el próximo curso 2004-2005 la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, para lo cual tendrían que ser trasladados a un IES en Ávila o bien a la localidad de Muñana, donde existe un aula en que se imparte dicha etapa.

Manifestó el autor de la queja que, si bien dichas familias se han encontrado y se encuentran siempre dispuestas a seguir las propuestas de escolarización que se les hacen desde los equipos de profesionales especializados, consideran que las características de sus hijos deberían de ser estudiadas teniendo en cuenta la edad mental de éstos y el grado de bienestar que han alcanzado en el centro en que actualmente se encuentran. De modo que se debería de facilitar la permanencia en el aula especial de Amavida, evitando el desplazamiento diario, el excesivo tiempo fuera del domicilio, así como la inevitablemente complicada adaptación a una situación nueva.

Si bien en principio no se pudo, a través de la documentación aportada, detectar irregularidad administrativa alguna, consideramos necesario solicitar a la Dirección Provincial de Educación copia del dictamen elaborado por el equipo de orientación educativa y psicopedagógica correspondiente al fin de la etapa de educación primaria. Así como propuesta de escolarización para el próximo curso y copia de informe emitido, en su caso, por el área de Inspección Educativa de la Dirección Provincial.

Tanto por el dictamen del EOEP como por el informe de la Inspección, consideró esta Procuraduría la Administración había actuado correctamente. Y así se hizo saber al autor de la queja en los siguientes términos:

“Permite la ley, como ocurre en el caso que Ud. nos ha planteado, más de una posibilidad por la cual la Administración responsable pueda inclinarse en sus decisiones. Pero, las normas jurídicas que regulan las competencias de cada órgano, los procedimientos a los que inevitablemente debe ajustarse la tramitación y resolución de los asuntos, tienen carácter taxativo.

De tal modo que la decisión sobre la continuación del proceso académico de los alumnos a que se refiere la queja que ha sido tomada por la Administración educativa, se encuentra respaldada por el acuerdo de la Comisión de Escolarización, el cual se basa en el criterio del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica. Tal y como incumbe a ambos órganos. No existe pues motivo que aconseje a esta Procuraduría continuar con sus actuaciones, por lo que damos por concluida nuestra investigación procediendo al cierre de la queja.

Compartiendo no obstante su preocupación por el hecho de que la Dirección Provincial de Educación de Ávila haya tomado una vía distinta de la que Ud. entiende que es la más adecuada, pero que, sin embargo, no es en sí misma constitutiva de una irregularidad”.

El motivo del expediente de queja **Q/837/04** era la presunta eliminación del profesorado de compensatoria que existía hasta el curso 2001-2002 en el Colegio Público “Pedro Gómez Bosque” de Valladolid, lo que implicaba, en opinión del reclamante, que el alumnado con necesidades

educativas especiales era atendido cada hora de compensación por un profesor distinto con metodologías distintas y con nula o escasa referencia de lo asimilado en la hora anterior. Se afirmaba, en este sentido, que la Dirección del Colegio envió a la Dirección Provincial de Educación de Valladolid una petición de ampliación de plantilla que no fue atendida y que la Dirección del centro realizó un informe, a instancias del Consejo Escolar, sobre la falta del apoyo necesario al alumnado con necesidades educativas especiales fuera de las aulas de referencia.

Esta reclamación, según declaraba el autor de la queja, fue planteada a la Consejería de Educación por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público “Pedro Gómez Bosque” de Valladolid. En el escrito, además de pedir una reunión con responsables de la Consejería, se solicitaba que se facilitaran los medios personales y materiales que fueran necesarios para dar cumplimiento a las recomendaciones de los Equipos de Orientación y, en definitiva, para que la prestación de la Educación Compensatoria fuese la adecuada. Esta reclamación había sido reiterada por correo electrónico a la Consejería de Educación en similares términos a la primera reclamación citada.

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

Primera. Desde una perspectiva general, se alude en la queja al deficiente trato de la Educación Compensatoria que se viene produciendo por parte de la Administración autonómica, al contrario de lo que ocurre en

otras comunidades autónomas, poniéndose como ejemplo la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere a esta cuestión, se subrayó, siguiendo el criterio informado por la Consejería de Educación, que existen múltiples normas educativas que abordan la atención al alumnado con necesidades educativas especiales, siendo la norma de mayor relevancia el RD 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales. Dentro de las normas específicas, se señaló como de especial interés la Instrucción 20/2003 de la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa relativa a la planificación de actuaciones con el alumnado de necesidades educativas especiales durante el curso 2003/2004.

A ello había que añadir la referencia al Plan Marco de Atención Educativa a la Diversidad para Castilla y León, aprobado por Acuerdo de 18 de diciembre de 2003 de la Junta de Castilla y León, el cual se concibe como un documento de carácter general sobre las medidas previstas para dar respuesta a las necesidades educativas del alumnado y a su orientación educativa. A partir de la aprobación del Plan Marco, se ha comenzado a desarrollar el mismo, mediante la elaboración de los documentos provisionales de dos de los planes específicos referidos al alumnado con necesidades educativas asociadas a su diversidad cultural y a su superdotación intelectual: el Plan de atención al Alumnado Extranjero y de Minorías y el Plan de atención al Alumnado con superdotación intelectual.

Por lo tanto, y a la vista de la normativa y de los documentos planificadores anteriormente mencionados, esta Procuraduría consideró que la política general de educación compensatoria abordada por la Administración autonómica se encuadraba plenamente dentro de la legítima competencia que posee la Consejería de Educación para dirigir y promover la política educativa (art. 1 del Decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación), motivo por el cual no cabía realizar reproche alguno en este sentido.

Segunda. Cuestión distinta era la relativa a la situación puntual del Colegio Público “Pedro Gómez Bosque” de Valladolid. Desde el punto de vista formal, y dado que nada se advertía en el informe remitido por la Consejería de Educación, se acreditó que dicha Consejería no había dado respuesta expresa a la petición formal presentada por la Asociación de Madres y Padres del Colegio Público “Pedro Gómez Bosque”, petición avalada por un informe de la Dirección del centro, a instancias del Consejo Escolar.

En lo concerniente a esta cuestión, se recordó la obligación de las administraciones públicas de dictar resolución expresa, con carácter general, en todos los procedimientos. Por su contenido, el escrito que nos ocupaba estaba comprendido en el ámbito de aplicación de la letra g) del art. 35 LRJPAC, dónde se proclama el derecho de los ciudadanos a obtener información jurídica acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las

disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, derecho que pierde toda su efectividad cuando, como aquí ha acontecido, la Consejería de Educación optó por no contestar las solicitudes formuladas desde el colectivo escolar.

Tercera. Por lo que se refería al fondo del asunto, se afirmaba en el informe remitido por la Consejería de Educación que *“el Colegio Público Pedro Gómez Bosque de Valladolid no es un centro con actuación de compensación educativa en las condiciones definidas en el RD 299/1996, por el que se regulan las Acciones Dirigidas a la Compensación y en la Orden de 22 de julio de 1999, que regula las actuaciones de compensación educativa en centros docentes sostenidos con fondos públicos”*.

Hecha la distinción entre alumnado con necesidades de compensación educativa y alumnado con necesidades educativas especiales, la Consejería exponía que *“el Centro Público Pedro Gómez Bosque sí que integra alumnos con necesidades educativas especiales, es un centro con actuaciones derivadas del programa de Educación Especial y por tanto cuenta con los recursos personales adecuados para garantizar una atención educativa de calidad, conforme al RD 696/1995, de 28 de abril, de Ordenación de la Educación Especial de los alumnos con necesidades educativas especiales: una maestra especialista en Pedagogía Terapéutica y otra en Audición y Lenguaje que comparte el apoyo con un centro de la misma localidad, contando también con tres maestros especialistas en Educación Infantil, seis tutores de Primaria y los*

correspondientes especialistas en Inglés, Educación Física y Música que han de atender a estos alumnos con necesidades educativas especiales, dado que están integrados en el aula, además de dos Ayudantes Técnicos Educativos y un Fisioterapeuta”.

Todo lo expuesto llevaba al problema de fondo de la reclamación, que no es otro que la disparidad de criterios entre la Administración educativa y el colectivo escolar del Colegio Público “Pedro Gómez Bosque” de Valladolid.

Estudiada la documentación obrante en el expediente, resultó que la Consejería de Educación se limitaba a enumerar los recursos personales de los que disponía para atender a los alumnos con necesidades educativas especiales en el centro escolar objeto de la reclamación y que los autores de la queja consideraban que la plantilla era insuficiente.

No disponiendo de instrumentos probatorios que acreditaran en la fecha de presentación de la queja cuál sería el número adecuado de la plantilla destinada a compensación educativa en el Colegio Público “Pedro Gómez Bosque” de Valladolid, esta Institución entendió como necesaria una inmediata intervención de la Inspección Educativa con el fin de informar sobre las circunstancias del centro docente y así poder valorar las peticiones que más de un año antes habían sido remitidas a la Consejería de Educación.

Finalmente, y habiendo transcurrido más de ocho meses desde que se presentó la petición formulada por la Asociación de Madres y Padres de

Alumnos del Colegio Público, se consideró que sería adecuado mantener una reunión entre responsables de la Administración educativa y de la Asociación de Madres y Padres de Alumnos para clarificar la situación.

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

«1.- Que de conformidad con lo dispuesto en el art. 42.1 LRJPAC se procediera por la Consejería de Educación a dar respuesta expresa a la petición formulada por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público “Pedro Gómez Bosque” de Valladolid.

2.- Que no habiéndose realizado hasta la fecha informe alguno de la Inspección Educativa sobre la dotación o necesidad de apoyo para educación compensatoria en el centro docente, se proceda, a la mayor brevedad posible, a requerir a dicha Inspección para que emita un informe motivado acerca del profesorado necesario de Educación Compensatoria en el Colegio Público “Pedro Gómez Bosque” de Valladolid».

En la respuesta remitida por la Consejería de Educación se afirmaba que *“considerando las necesidades crecientes de compensación educativa que plantea el Colegio Público Pedro Gómez Bosque, se ha dotado para el curso 2004/2005 con medio profesor de apoyo de educación compensatoria”*. En este sentido, se informó que *“la Inspección Educativa de la Dirección Provincial de Educación de Valladolid ha realizado un informe sobre las necesidades de compensación educativa en dicho centro,*

que, a juicio de la Dirección General de Coordinación, Inspección y Programas Educativos, da respuesta a las actuaciones realizadas por la Dirección Provincial de Educación en dicho centro”.

3.3. La educación especial de los alumnos con discapacidad auditiva

La queja **Q/1888/04** se refería al hecho de que hasta el curso escolar 1999-2000, en que fueron asumidas las competencias en educación no universitaria por la Junta de Castilla de Castilla y León, la Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE) mantenía un convenio con el Ministerio de Educación y Cultura para la contratación de interpretes de lengua de signos en los IES de toda España. Manifestaba el reclamante que los profesionales que aprobaban el examen y obtenían plaza con el fin de asistir a los alumnos dentro del aula en dichos centros eran aquellos que obtenían la máxima puntuación y, por tanto, presumiblemente, los más formados, expertos y mejor preparados.

En dicha selección se tenía en cuenta, además de la formación exigida, otra formación superior, cursos realizados, dos pruebas de interpretación y dos de dactilológico, entrevista con personal de la administración y currículum vitae.

Criterio que, al parecer, ha dejado de mantenerse a partir de la transferencia de competencias a la Consejería de Educación, ya que la Federación de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL), actual

entidad encargada de la gestión, proposición, selección y contratación de intérpretes de lengua de signos en centros educativos de Castilla y León, viene exigiendo como únicos requisitos ser intérprete oficial y estar inscrito como demandante de empleo o de mejora de empleo.

Continuaba el reclamante indicando que han sido sustituidos los profesionales con más formación y/o con experiencia en la interpretación en Institutos por otros con menor experiencia en el ámbito de la interpretación y sin ninguna experiencia en el ámbito educativo y, en algún caso incluso, con lenguas de signos de difícil comprensión para los niños por haber seleccionado profesionales recién llegados de otros países que utilizan lenguas de signos diferentes a la de nuestro territorio (según el reclamante, la propia Federación de Personas Sordas ha alegado multitud de veces ante la Administración que, para garantizar la calidad del proceso comunicativo, lo mejor era primar la contratación de profesionales de la Comunidad Autónoma).

Concluía el autor de la queja en que todo esto se traduce en un grave descenso en la calidad del servicio y afecta directamente a la educación de los alumnos sordos, sin que se conozca el motivo objetivo que justifique estas decisiones de la Federación de Personas Sordas.

A la vista de lo expuesto se solicita a la Consejería de Educación información sobre las siguientes cuestiones:

1) Análisis llevado a cabo por parte del órgano competente de la Consejería de Educación sobre la situación anterior a la asunción de las

competencias en materia educativa, como paso previo a la elaboración del pliego de condiciones del contrato a que nos referimos para la prestación del servicio de intérpretes de lengua de signos en IES de Castilla y León.

2) Contenido de las pruebas de aptitud, títulos, experiencia y méritos de los ILSE asignados a los IES de Castilla y León con anterioridad al contrato adjudicado a la Federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León (FAPSCL).

3) Contenido de las pruebas de aptitud, títulos, experiencia y méritos de los ILSE asignados a los IES de Castilla y León derivadas del contrato actual.

4) Control que lleva a cabo la Administración sobre el cumplimiento de dicho contrato.

El informe facilitado por la Consejería de Educación se encuentra actualmente en estudio.

3. 4. Transporte

El expediente registrado con el número **Q/2065/03** ya se encontraba en tramitación en la fecha de cierre del anterior informe anual, en el cual se consignaron algunas de las actuaciones realizadas. Lo complicado de la situación ha hecho que aún permanezca abierto, por lo que debemos dejar constancia de las intervenciones más recientes.

Se refería a la situación escolar de un alumno con deficiencia psíquica el cual, hasta el curso 2003-2004, había permanecido en situación de mediopensionista en el colegio público de educación especial Ntra. Sra. de la Esperanza, de Segovia, siendo costeadó el transporte, entre el domicilio familiar en la localidad de El Espinar y el colegio, por la Administración educativa. Pero al comienzo del curso 2003-2004 fue informada la familia de que, a propuesta del equipo de orientación y evaluación psicopedagógica, se había decidido que permaneciera en régimen de internado en el citado centro. Medida con la cual la familia no estuvo de acuerdo ya que el consejo que reiteradamente habían recibido, hasta entonces, por parte de los profesionales especializados que habían intervenido en el proceso educativo del niño, era que procuraran mantenerlo en el entorno familiar.

Como consecuencia de lo anterior, si bien podían optar por llevársela a casa cada día, tenían que hacerse cargo del transporte ya que, previsto el internado, no se prevén gastos de traslado diariamente sino solamente el fin de semana. Al parecer, ni la vida laboral de los padres ni los ingresos familiares les permiten llevar a cabo esta tarea diaria con la regularidad necesaria para que la alumna siga un proceso educativo adecuado. El hecho es, según el remitente, que en el mes de diciembre de 2003, fecha de presentación de la queja, permanecía sin escolarizar a la espera de que la Dirección Provincial de Educación de Segovia se aviniera a buscar otro tipo de solución.

Fue necesario solicitar información varias veces y sucesivas precisiones sobre datos de importancia trascendental en relación con la situación de absentismo, así como efectos de la misma, tanto a nivel educativo como judicial. Sobre todo acerca de la cuestión que aparecía como el motivo desencadenante de dicha situación y que consistía en la falta de transporte.

De todos los informes recibidos nos referimos únicamente al remitido por la Consejería, menos explícito que los que en su día fueron remitidos desde la Dirección Provincial.

La Consejería contestó en los siguientes términos:

“Respecto de la cuestión planteada en primer lugar, la Administración Educativa de esta Comunidad sigue un procedimiento que parte siempre de los informes emitidos por los equipos de orientación y evaluación psicopedagógica, competentes para la determinación individual de las necesidades educativas de cada uno de los alumnos con necesidades educativas especiales. Así pues determinadas éstas la administración pone a disposición del alumno los medios de que dispone para atenderlas de la mejor manera posible, que consiste en proporcionar el puesto escolar recomendado en el centro de educación especial con la plaza de internado más los traslados correspondientes de inicio y fin de semana. Por tanto opciones no previstas en los informes de los

técnicos competentes tienen un tratamiento excepcional y por ende un procedimiento especial”.

A la vista de lo informado, hicimos saber que esta Procuraduría da por supuesto que la Administración educativa pone a disposición de los a.c.n.e.e. los recursos que entiende necesarios para cumplir con lo dictaminado por los EOEP.

Así mismo conoce que no siempre es posible superar las dificultades que oponen las familias a la modalidad de escolarización que se les propone, lo que ha dado lugar a la apertura de numerosos expedientes en esta Institución. En estos casos, la postura del Procurador del Común suele ser la de sugerir a los interesados la conveniencia de aceptar la decisión administrativa si esta se encuentra respaldada por el criterio de los profesionales especialistas. Ello con el fin de evitar que la falta de recursos o el criterio particular de los padres o personas directamente responsables de los menores con necesidades educativas especiales comprometan el desarrollo educativo que éstos tienen la posibilidad de alcanzar.

Sin embargo, para determinar la escolarización de los a.c.n.e.e. tanto la vigente LO 10/2002, de 23 de diciembre de Calidad de la Educación, como las normas que la han precedido, exigen que se tenga en cuenta el criterio de los padres como consecuencia del derecho de éstos, reconocido en la Constitución, a elegir el centro escolar de sus hijos.

En el caso a que nos referimos, el informe remitido a esta Procuraduría por la Inspección Educativa de Segovia, con fecha 24 de febrero de 2004, manifestó lo siguiente:

“Respecto a la notificación por escrito que en su caso se hizo a los padres sobre la escolarización en régimen de internado en el CEE, se señala que el dictamen de escolarización sólo alude al centro, sin especificar que deba ser, necesariamente, de internado. La notificación se realizó, de forma reiterada, verbalmente. La Administración educativa puso a disposición de la familia el puesto escolar recomendado”.

Por otra parte, la Orden de 14 de febrero de 1996 prevé en su artículo 14.6 que la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales estará presidida por el carácter revisable de las decisiones.

A la vista de los hechos a que el expediente de queja se refería no podía concluirse que el interés del alumno en cuestión hubiera primado sobre otros que no gozaban de la misma protección en la Constitución, como son los de organización, económicos, etc.

No consideramos que el caso que nos ocupa deba tener un tratamiento excepcional (puede ser el caso de muchos a.c.n.e.e. en nuestra comunidad autónoma) ni, por tanto, ser objeto de procedimiento especial. Pero sí hay que partir del informe de la inspección de 24 de febrero de 2004 aludido, que no hizo referencia al internado, así como del carácter revisable

de la decisión sobre la escolarización de los a.c.n.e.e. a que se refiere también el informe.

La resolución del Procurador del Común se dictó en los siguientes términos:

«Es necesario que la Administración educativa realice un esfuerzo para asegurar el transporte escolar del alumno a quien nos referimos. Teniendo en cuenta que el convenio de colaboración, suscrito entre la Consejería de Educación y Cruz Roja Española, brinda la oportunidad de impulsar la voluntad de las partes hacia la extensión del ámbito territorial del mismo, sería conveniente que, además de las provincias a las que afecta actualmente, se incluya la de Segovia y, en concreto, el caso motivo de la queja.

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 a.c.n.e.e.*
 - Las necesidades y posibilidades de la familia del interesado.*
- Y, ante todo, el interés preferente de la atención educativa del alumno».*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe la Consejería de Educación remite escrito de fecha de 21 de febrero en el que manifiesta su conformidad con la resolución de esta Procuraduría. No obstante, se precisa que, la ampliación del convenio, no solo depende de la incuestionable voluntad de ambas partes, sino, principalmente, de la disponibilidad de medios por parte de Cruz Roja.

3.5. Calificaciones

En el expediente **Q/2128/04** el reclamante manifestaba su disconformidad con los criterios aplicados por el equipo educativo del IES de Astorga en la calificación de los resultados académicos de un alumno afectado de una discapacidad intelectual leve. Su autor entendía que se favorecía más eficazmente la integración laboral del mismo siendo tolerante en la evaluación de materias cuyo conocimiento el joven previsiblemente no iba a necesitar, dado el itinerario profesional que se proponía seguir.

En este caso únicamente pudimos facilitar información en el sentido de que las bases del diagnóstico para aplicar la puntuación correspondiente son cuestiones específicas de la función docente que lógicamente escapan a las competencias de esta Institución, correspondiendo únicamente a los equipos didácticos la acción de valorar y calificar los conocimientos de los alumnos. De tal manera que de la exposición de los hechos no cabía deducir que se hubieran incumplido las normas que regulan los

procedimientos para garantizar el derecho de los alumnos a que su rendimiento escolar sea evaluado conforme a criterios objetivos. Lo cual es cuestión distinta de la cobertura de las necesidades educativas especiales que la legislación especial reconoce a los alumnos que se encuentren en esta situación.

No hay que olvidar que una vez establecido el proyecto curricular del centro, este es el marco en el que se deben recoger los criterios generales acordados acerca de las situaciones, estrategias e instrumentos de evaluación más adecuados, que ayuden a obtener la información necesaria del proceso de enseñanza.

Tampoco se detectó a través de la reclamación formulada el incumplimiento de las normas que amparan el derecho de los alumnos y de sus padres a presentar reclamación contra las calificaciones o decisiones que, como resultado del proceso de evaluación, se adopten al final de curso, ni de aquellas que regulan el procedimiento de revisión de las decisiones de promoción o titulación que hubieran sido adoptadas.

3.6. Construcción y mantenimiento de centros escolares

Después de la demanda de apoyos docentes específicos, el mayor número de quejas ha tenido como causa las deficiencias de construcción y de mantenimiento de los centros escolares a los que asisten alumnos con discapacidad.

En el expediente **Q/2207/03** se hacía referencia a las deficientes condiciones de seguridad del edificio del Colegio Público Antonio Valbuena de León, centro escolar preferente de alumnos con discapacidad motórica, en el cual se encuentran escolarizados unos cuarenta alumnos con este tipo de discapacidad.

Se aseguraba en la queja que dicho colegio no disponía de un plan de emergencia y que no se había efectuado simulacro alguno de evacuación.

Manifestaba el reclamante el reclamante que el centro no dispone de rampas de acceso hacia la calle y que las puertas, tanto a la calle como a los patios, se abren hacia dentro.

Continuaba indicando que las ventanas tienen rejas de hierro fijas, contraindicado en centros escolares, y que tampoco reúne las condiciones arquitectónicas que posibiliten el acceso y circulación a los alumnos con problemas físicos, de acuerdo con las normas sobre accesibilidad.

Además aludía a otras deficiencias en materia de seguridad tales como estanterías sin anclar, enchufes al alcance de los niños, ladrones eléctricos sobrecargados, etc.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Delegación Territorial de León solicitando información sobre la problemática que constituía el objeto de la reclamación referida.

Por parte de dicha Administración autonómica se remitió un informe en el cual se hacía constar:

«El Colegio Público “Antonio Valbuena” de León tiene dos edificios: Centro Principal y Parvulario.

En el parvulario hay actualmente cinco alumnos con deficiencia motriz y con fecha 22 de enero de 2004 se realizó un simulacro de evacuación de 200 alumnos con una medición en tiempo real de 3 minutos, sin que se identificaran elementos que obstaculicen la evacuación.

Respecto al Centro Principal, actualmente están en el mismo 20 alumnos con deficiencia motriz distribuidos en Planta Baja, Primera y Segunda, sin que en el año 2004 se haya realizado simulacro de evacuación al no poder utilizar el ascensor y no disponer de suficiente personal para la evacuación del edificio escolar en los tiempos máximos previstos en la Orden de 13 de noviembre de 1984. Asimismo el Director del Centro, informa que la apertura de las puertas de evacuación del edificio es hacia dentro y que esta deficiencia se comunicará al Ayuntamiento de León y que faltan rampas de evacuación de alumnos con minusvalía motriz.

Pongo en su conocimiento que desde esta Dirección Provincial de Educación se va a proceder, en fechas próximas, a la modificación de las puertas de acceso y a la ejecución de rampas en todas las

salidas del edificio principal y se va a proponer a la Consejería de Educación la inclusión en la Programación de la dotación de rampas de salida de los pisos primero y segundo.

El resto de posibles deficiencias indicadas en el escrito (rejas de hierro, enchufes, ladrones...) son competencia de los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo (parvulario) y del de León (edificio principal) como titulares de los inmuebles y responsables, por lo tanto, de su mantenimiento y conservación».

A la vista de lo informado, constatamos que en ninguno de sus aspectos ni observaciones la Delegación Territorial contradecía lo manifestado por el reclamante. Por otra parte, la justificación de no haber llevado a cabo el simulacro de evacuación en el año 2004 en el edificio principal, hace que no resulte aventurado suponer que tampoco se llevó a cabo en años anteriores, tal como se establece en la Orden del MEC de 13 de noviembre de 1984.

Esta situación, tal y como queda expuesta, no puede ser calificada sino como un claro incumplimiento de las normas básicas que constituyen el conjunto normativo que es aplicable, tanto a las condiciones de accesibilidad arquitectónica de los centros escolares como a las condiciones de seguridad. Así, la LO 10/2002, de 23 de diciembre de Calidad de la Educación, en su art. 47.3 dispone, con carácter general, que los centros escolares de nueva creación sostenidos con fondos públicos deberán cumplir con las disposiciones normativas vigentes en materia de promoción

de la accesibilidad y eliminación de barreras de todo tipo que les sean de aplicación.

Por otro lado el RD 1537/2003, de 5 diciembre 2003, desarrolla los principios establecidos en la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, 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.

La citada norma en sus arts. 4º , 5º y 6º establece 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.

Por último, la Orden de 13 de noviembre de 1984 en el punto 2.2. de su anexo pretende, con los ejercicios en ella previstos, obtener unos resultados que ayuden a detectar las principales insuficiencias del edificio, así como a definir las medidas correctivas particulares a efectos de evacuación.

En el caso del CP Antonio Valbuena, por ser centro preferente de alumnos con discapacidad motórica, no es separable la cuestión de la accesibilidad del edificio de la de las posibilidades de evacuación, en aplicación de las normas sobre seguridad, ya que la ausencia de las primeras impide la efectividad de las segundas.

En virtud de lo expuesto, se formuló a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Una vez expuesta desde esta Procuraduría del Común a los Ayuntamientos implicados, de León y San Andrés del Rabanedo, la necesidad de emprender las actuaciones correspondientes a sus competencias en relación con los centros de enseñanza ubicados en cada uno de los términos municipales, debo plantear a la Conserjería de Educación la necesidad de revisar el orden de prioridades que se sigue en relación con la adecuación arquitectónica de los centros escolares. Y ello valorando los motivos que conducen a considerar de urgencia la intervención en el edificio principal del centro escolar a que nos referimos, de modo que con toda celeridad y, de cara al próximo curso, se apliquen medidas para subsanar la situación actual (iniciación de obras, cambio de ubicación u otras)”.

La respuesta de la Consejería fue la siguiente:

«En relación con su resolución relativa al expediente de queja, registrado con número de referencia Q/2207/03 sobre las condiciones de seguridad del Colegio Público “Antonio Valbuena” de León, una vez recabado el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, se manifiesta lo siguiente:

“La Consejería de Educación en su política inversora en infraestructura nueva, como no podía ser de otro modo, construye

los centros docentes adaptados a la normativa vigente, entre otra, la de accesibilidad.

Por lo que respecta a los centros transferidos a esta Comunidad, en la programación de inversiones que se efectúa anualmente y desde el año 2000, se prevén numerosas actuaciones dirigidas a la supresión paulatina de barreras arquitectónicas en distintos centros.

Por lo que afecta al centro referenciado en la queja, la Dirección Provincial de Educación de León ha propuesto su inclusión en la programación de inversiones del año 2005».

A la vista de la respuesta del mencionado centro directivo, se consideró aceptada nuestra resolución.

En el escrito que dio lugar a la queja **Q/836/03** se hacía alusión al estado de habitabilidad en que se encontraba el inmueble ocupado por el IES “Leopoldo Cano”, en Calle Tórtola nº 11 de Valladolid, en el cual estaban cursando estudios dos alumnos con minusvalías físicas importantes que necesitaban 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 se había solicitado, al parecer, a la Dirección Provincial de Educación de Valladolid, 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.

Expuesto el motivo de la queja a la Consejería de Educación, requerimos algunos datos sobre la posible existencia de actuaciones en relación con la misma. La respuesta de la Consejería fue la siguiente:

“En la programación de inversiones 2003-2004 se incluyó la instalación de un ascensor en el centro académico de referencia, sin que en la aprobación del mismo se incluyera, se supone que por falta del crédito correspondiente.

En relación con las actuaciones inmediatas de esta Delegación Territorial, será imposible, tanto por el tiempo como por la disponibilidad presupuestaria, acometer de modo inmediato ningún tipo de obras. Únicamente podrá reiterarse ante la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos de la Consejería de Educación, la petición de inclusión en programación de un ascensor en el IES Leopoldo Cano”.

A la vista de la misma, se formuló por esta Procuraduría 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. Ello teniendo presente que, 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, frena las posibilidades que tienen para conseguir verdadera integración laboral y social”.

La anterior resolución fue aceptada, ya que la Consejería de Educación nos informó que había en su programa de inversiones para el año 2004 la instalación del ascensor en el IES “Leopoldo Cano”.

4. VARIOS

4.1. Alumnos temporeros

El expediente de queja **Q/184/04** se refería a la posibilidad de dotar al Colegio Público “Raimundo de Miguel” de Belorado (Burgos) de un profesor de apoyo o compensatoria a jornada completa durante la campaña de recogida de la patata.

Como premisa fundamental, se significó, a la vista de la documentación obrante en el expediente, que la petición del Equipo Directivo del Colegio Público “Raimundo de Miguel” de Belorado (Burgos) estaba suficientemente motivada y que debería ser objeto de reconsideración por la Dirección Provincial de Educación de Burgos.

Esta valoración se fundamentó tanto en las visitas que se realizaron a la localidad de Belorado en octubre de 2001 y de 2003, como en los argumentos expuestos en la petición del Equipo Directivo del Colegio Público, los cuales, en algunos aspectos, no coincidían con los razonamientos expuestos en el informe elaborado por la Consejería de Educación en fecha 22 de marzo de 2004.

En primer lugar, y desde un punto de vista meramente estadístico, se advirtió que los datos globales citados en el informe emitido por la Consejería de Educación no cuadraban con los facilitados por el autor de la queja. En efecto, según los datos recabados por la Dirección Provincial de Educación de Burgos en la última temporada de recogida de la patata, los alumnos procedentes de familias temporeras ascendían a treinta, mientras que el Claustro de Profesores del Colegio Público “Raimundo de Miguel” elevaba el número de alumnos a cuarenta y dos en la petición dirigida en fecha 10 de septiembre de 2003 a la Dirección Provincial de Educación de Burgos, la cual no había sido objeto de respuesta.

Por otro lado, parecía claro que los alumnos de familias temporeras manifestaban necesidades educativas específicas de compensación

educativa como para ser objeto de atención por parte de un profesor de apoyo específico y que se requería un análisis de las características concretas que presentaban los alumnos en cada caso concreto, tarea que, a la vista del contenido del informe, parecía estar realizando la Dirección Provincial de Educación de Burgos.

Ahora bien, la situación objeto de la queja no resultaba pacífica, en tanto que la consideración de la Dirección Provincial de Educación de Burgos de que el apoyo aportado al Colegio Público “Raimundo de Miguel” de Belorado había sido el adecuado para las necesidades educativas específicas de compensación educativa detectadas en los inicios del curso 2003/2004 contrastaba abiertamente con la valoración del claustro de profesores del centro, que consideraba la medida totalmente insuficiente. Esta última valoración estaba suficientemente fundamentada en la petición de 10 de septiembre de 2003 en la que, además de insistir en la situación caótica de otros años, se enfatizaba que el alumnado estable es el más perjudicado, pues la situación que se genera dista muchísimo de la normalidad y no se pueden llevar a cabo tareas necesarias de apoyos, adaptaciones y atención de alumnos.

Así pues, nos encontramos con una situación en la que confluían dos puntos de vista opuestos: el de los responsables del centro docente y el de la Dirección Provincial de Educación de Burgos. Y a ello, habría que añadir, tal y como se tuvo ocasión de comprobar personalmente, la existencia de un importante número de menores aparentemente sin

escolarizar, los cuales acompañaban a sus familias en las labores de recogida de la patata.

Sin embargo, lo que más llamó la atención de esta institución fueron dos argumentos que se exponían en la parte final del informe de la Consejería de Educación, respecto de los esta Procuraduría manifestó su discrepancia.

El primero de ellos exponía que *“ha de tenerse en cuenta que las situaciones como la descrita, pese a su estacionalidad, son difícilmente previsibles por la Administración Educativa desde el punto de vista de la repercusión que éstas tienen en el incremento del alumnado y las necesidades del profesorado de apoyo”*. En este sentido, esa difícil previsión no lo parecía tanto si se tiene en cuenta que el fenómeno del temporeroismo agrario se viene reiterando desde hace varios años -y nunca de manera decreciente-, al menos hasta el año 2003 en la localidad burgalesa de Belorado, por lo que nos encontramos ante un hecho estacional pero en ningún caso imprevisible.

El segundo argumento a rebatir se refería a que *“una vez comenzado el nuevo curso escolar 2004/2005 será el momento de valorar la atención de necesidades extraordinarias como la descrita en esta queja”*. Pues bien, si se atendiera a este razonamiento, sería imposible dar solución al problema planteado, dado que si va a ser en septiembre cuando se valore la situación, difícilmente se va a hallar una solución práctica y real para una problemática que tiene su fin a mediados del mes de octubre.

Por consiguiente, esta Procuraduría estimó, ante la excepcionalidad de la problemática reclamada, que sería necesario que el asunto fuera estudiado en profundidad antes del inicio del curso escolar a través de los informes pertinentes de la Inspección Educativa y del Equipo Directivo del Colegio Público con base en los datos de los últimos cursos académicos, en especial del curso 2003-2004.

Finalmente, se recordó la obligación de resolver que tienen todas las administraciones públicas, de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, que afecta a cuantas solicitudes planteen los ciudadanos. Por lo tanto, se consideró necesario que, por parte de la Dirección Provincial de Educación de Burgos se procediera a contestar formalmente la petición del Equipo Directivo del Colegio Público “Raimundo de Miguel” de Belorado (Burgos) respondiendo, por supuesto, lo que se considerase procedente respecto al fondo del asunto.

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

«1.- Que a la vista de los argumentos expuestos, de la excepcionalidad de la situación y de la reiteración en los últimos años del fenómeno del temporeroismo agrario en la localidad burgalesa de Belorado, se proceda por la Consejería de Educación, con carácter previo al inicio del curso escolar, al estudio, con cuantos informes se considerasen pertinentes, de la situación expuesta en la queja, con el fin de lograr que el Colegio Público “Raimundo de Miguel” estuviese dotado del profesorado de apoyo

o compensatoria necesario para el correcto funcionamiento del centro docente en los meses de septiembre y octubre.

Que, en virtud de lo contemplado en el art. 42 LRJPAC, se proceda por la Dirección Provincial de Educación de Burgos a dar contestación expresa a la solicitud del Claustro de Profesores del Colegio Público “Raimundo de Miguel” de Belorado en la que se pedía la dotación al centro de un profesor de apoyo o compensatoria a jornada completa».

La Consejería de Educación comunicó la aceptación de la resolución “tanto en el primer aspecto relativo al estudio previo de la situación en el Colegio Público ‘Raimundo de Miguel’ de Belorado (Burgos), con el fin de asegurar la dotación del profesorado de compensatoria necesario, como en el segundo punto, en el que se insta a la contestación expresa de la solicitud del Claustro de Profesores del citado centro por parte de la Dirección Provincial de Educación de Burgos”.

4.2. Centros de Educación de Adultos

En los expedientes **Q/702/04**, **Q/749/04**, **Q/758/04**, **Q/785/04**, **Q/789/04** y **Q/865/04** se manifestaba la necesidad de asimilación, a efectos económicos, de los cargos directivos de los centros de educación de adultos con los cargos directivos de los centros docentes de infantil y primaria. En opinión de los interesados, el tratamiento desigual fue plenamente asumible mientras en los centros de adultos no hubo Educación Secundaria, pero tras

la implantación de la Educación Secundaria para Personas Adultas (ESPA) en determinados centros a partir del curso 1994-1995 de forma anticipada y su generalización en cursos posteriores -particularmente en las capitales y en algunas localidades de población importante-, la titulación única que expiden es, precisamente, el título de Graduado en Educación Secundaria. Por ello, consideran que no tiene sentido alguno que la Administración educativa les siga incluyendo en la clasificación de Infantil y Primaria.

Por otra parte, se hacía alusión a la falta de desarrollo normativo de la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León, incumpléndose lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley. A consecuencia de ello, los Centros de Educación de Adultos han venido realizando su acción educativa sobre la base de Instrucciones enviadas cada año a los Centros a principio de curso, sin ver clarificados aspectos que el sistema educativo ordinario tiene resueltos desde hace muchos años en los reglamentos orgánicos de centros específicos o en la catalogación específica de los propios centros.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la Consejería de Educación un informe en el cual se daba contestación puntual a las cuestiones aludidas por los autores de las quejas.

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

Primera. La normativa genérica de aplicación a la queja viene constituida por la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas

Adultas de Castilla y León. Resulta evidente que en el caso que nos ocupa, nos encontramos ante unos centros específicos, de titularidad de la Junta de Castilla y León, que imparten distintos programas de educación de personas adultas, siendo la fundamental razón de su existencia el servicio prestado a los ciudadanos y quedando en un segundo lugar la titulación que otorgan.

Ello supone que la justificación de la existencia de las Escuelas de Adultos radica en su oferta completa de enseñanzas y no solamente en la Educación Secundaria de Personas Adultas. Desde otro punto de vista, puede decirse que dentro del conjunto de contenidos que se imparten en las Escuelas de Adultos, la Educación Secundaria únicamente representa una parte, si bien de gran relevancia.

Sin embargo, en las quejas planteadas no se trata de estudiar la naturaleza y contenido de los centros de educación para personas adultas, sino de valorar la consideración que se viene realizando por la Administración autonómica de éstos como centros de Educación Infantil y Primaria, a pesar de que hace ya algún tiempo vienen impartiendo Educación Secundaria.

Segunda. Sentada esta nota básica, la primera cuestión a estudiar es la relativa a la ausencia de desarrollo normativo de la Ley 3/2002, incumpléndose lo establecido en su Disposición Final Segunda. En efecto, dicha Disposición contempla que “la Consejería competente en materia de educación aprobará el Reglamento Orgánico de Centros específicos de

educación de personas adultas dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta Ley” (BOCYL nº 76, de 22 de abril de 2002).

Según informa la Consejería de Educación, *“desde la publicación de la Ley 3/2002, los servicios técnicos de la Consejería de Educación han estado trabajando en la elaboración del citado reglamento, tomando como referentes las reglamentaciones hasta el momento vigentes. Su contenido fue discutido con representantes de las áreas de inspección y programas educativos de las direcciones provinciales, con directores de centros específicos y con agentes sociales en una jornada de trabajo celebrada el 25 de septiembre de 2002, con el fin de publicarlo antes del mes de diciembre de 2002”*.

También se afirmaba que *“para evitar disposiciones que pudieran resultar discordantes con las de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, en el Decreto de aprobación del reglamento orgánico de los centros específicos de educación de personas adultas se consideró necesario y prudente, dado el rango de la norma, esperar a conocer el texto definitivo de la misma y de los principales decretos que lo desarrollan, publicados a lo largo del año 2003 y primeros meses del 2004”*.

Finalmente, el informe declaraba que *“el anuncio de paralización y modificación de la aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, realizado por el nuevo Gobierno del Estado, y la publicación del RD 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se establece un nuevo*

calendario de aplicación de la ordenación del sistema educativo, dificulta nuevamente la toma de decisiones sobre aspectos técnicos incluidos en el borrador de anteproyecto del decreto de aprobación del reglamento de organización de los centros específicos de educación de personas adultas, especialmente aquellos relativos a los órganos de gobierno, coordinación y participación. Esta nueva dificultad puede retrasar de nuevo la publicación del citado Decreto. No obstante, se seguirán dictando de forma transitoria las instrucciones necesarias para garantizar la organización y el funcionamiento correcto de los centros específicos de educación de personas adultas”.

Pues bien, entendiendo que hasta aquella fecha los motivos de oportunidad aludidos por la Consejería de Educación para no dictar el Reglamento Orgánico referenciado en la Disposición Final Segunda de la Ley 3/2002 parecían razonables, debido fundamentalmente a las constantes modificaciones normativas en la materia, se significó que los obstáculos citados habían desaparecido, motivo por el cual, y habiendo transcurrido más de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, resultaba necesario agilizar de una manera definitiva los trámites conducentes a aprobar el Reglamento Orgánico de los centros específicos de educación de personas adultas.

Por otro lado, otros preceptos de la Ley remiten, sin plazo alguno, a un futuro desarrollo reglamentario. Valgan como ejemplos los arts. 9.2 y 17.2 relativos a la autorización, modificación y extinción de centros

privados de educación de personas adultas y a los cauces de participación, respectivamente.

En estos últimos casos, es cierto que no se ha determinado plazo alguno, pero atendiendo a los objetivos enumerados en el art. 3.2 de la Ley y a la finalidad aludida en su Exposición de Motivos de “conseguir que en toda nuestra geografía exista una oferta educativa suficiente que garantice la conservación y el enriquecimiento de nuestra lengua, nuestra historia y nuestro desarrollo, valores prioritarios en este ámbito”, se estimó que, siendo prioritaria la aprobación del Reglamento Orgánico de Centros Específicos de Educación de Personas Adultas, el desarrollo de otros preceptos legales como los citados debería ser igualmente objeto de impulso por la Consejería de Educación.

Tercera. El aspecto principal de la queja radicaba en la petición de los reclamantes de percibir un complemento específico equivalente al que perciben los equipos directivos de los Centros de Educación Secundaria. Dicha petición se fundamenta en que los Centros de Adultos con Educación Secundaria completa deben asumir la responsabilidad de la totalidad de los niveles y enseñanzas que se imparten en los centros y, sin embargo, la retribución que perciben es asimilada a la de los Centros de Infantil y Primaria.

Hay que aclarar que la sentencia nº 35/2004, del Juzgado de lo Contencioso nº 1 de Palencia que estima parcialmente las reclamaciones efectuadas por tres miembros del equipo directivo del Centro de Educación

de Personas Adultas “San Jorge” de Palencia viene referida a un asunto que no se corresponde con el planteado en las reclamaciones. Vista dicha sentencia se comprueba que ésta se refiere a la modificación de la tipología del centro docente a efectos retributivos mientras que las quejas presentadas se refieren a la modificación del complemento específico de los equipos directivos para su equiparación con el que se percibe en los Institutos de Educación Secundaria.

El complemento específico, de conformidad con lo establecido en el art. 58.3 del DL 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, retribuirá las condiciones singulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad.

Por su parte, el art. 94.1 de la Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, prevé que el ejercicio de cargos directivos y, en especial, del cargo de Director, será retribuido de forma diferenciada, en consideración a la responsabilidad y dedicación exigidas, de acuerdo con las cuantías que para los complementos establecidos al efecto fijen las administraciones educativas.

Es indiscutible, y así lo manifiestan los reclamantes, que en ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo. Su pretensión no es percibir dos complementos específicos por el desempeño de su cargo directivo, sino que el importe del complemento que

actualmente perciben eleve su cuantía hasta el que corresponde a quienes ocupan cargos directivos en los Institutos de Educación Secundaria.

Sentada la imposibilidad de reconocer dos complementos específicos a los autores de la queja, se hizo mención a diversas sentencias judiciales que podían servir de referencia para llegar al estudio del fondo del asunto, el cual no es otro que la procedencia o la improcedencia que reviste la pretensión de los interesados de que el complemento específico que actualmente perciben incremente su cuantía hasta el importe que se reconoce en los Institutos de Educación Secundaria.

En primer lugar, la STS de 20 de diciembre de 2000 reitera la doctrina ya establecida en otras sentencias anteriores de 7 de noviembre de 1997, 17 de diciembre de 1999 y 11 y 21 de febrero de 2000, determinando que la Administración vulnera el principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE cuando prevé puestos de trabajo con distintos niveles y complementos retributivos sin que tengan, sin embargo, asignadas diferentes tareas.

Asimismo, los Tribunales han considerado que la cuantía del complemento específico no puede hacerse depender del Grupo al que pertenece el funcionario. En esta línea jurisprudencial, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 14 de diciembre de 2000 ha recordado que el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad,

peligrosidad o penosidad y, por tanto, ha de responder a consideraciones objetivas relativas al puesto de trabajo y no a las condiciones subjetivas del titular del puesto.

Finalmente, existe una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de septiembre de 2002 que resuelve una situación sustancialmente idéntica a la planteada por los reclamantes. En este caso, se trata de un funcionario del Cuerpo de Maestros, nombrado el 1 de agosto de 1997 Director de un centro adscrito a la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el cual se impartía Educación Infantil, Primaria, Secundaria y COU.

Habiéndose solicitado de la Administración demandada el abono del complemento específico establecido por el desempeño de órganos de gobierno unipersonales y en la cuantía asignada a los centros de educación secundaria (como ocurre en los expedientes analizados), las resoluciones impugnadas denegaron el abono de dicho complemento por entender, sustancialmente, que el centro donde el actor prestaba sus servicios no había sido creado ni como centro de Educación Primaria ni como centro de Educación Secundaria.

Acreditado el hecho de que el centro en el que prestaba servicios el demandante no fue creado ni como centro de Educación Primaria ni como centro de Educación Secundaria, sino como centro docente en el extranjero de carácter integrado, el Tribunal consideró claro que el interesado tenía

derecho a percibir un complemento retributivo por el desempeño de un órgano de gobierno unipersonal.

Teniendo en cuenta que la normativa reguladora de las retribuciones de los funcionarios públicos no atribuye los complementos retributivos en atención al Cuerpo de pertenencia del funcionario docente (como sí se hace en el complemento de destino), sino en función de que éste desempeñe un puesto calificado como órgano de gobierno unipersonal y acreditado de manera indubitada que el centro del demandante imparte Educación Secundaria, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid considera que *“resulta evidente que el cargo directivo correspondiente debe ser retribuido de manera idéntica a aquellos otros centros de Educación Secundaria y ello por cuatro razones: la primera, porque la propia Administración reconoce el derecho del recurrente a percibir un componente singular del complemento específico a pesar de que el centro donde presta sus servicios no ha sido creado como centro de Primaria o de Secundaria; la segunda, porque tal retribución no se vincula al Cuerpo de pertenencia del interesado, sino al desempeño efectivo del cargo en cuestión; la tercera, porque la normativa vigente sólo anuda la percepción del complemento a la circunstancia de que se imparta uno de esos dos niveles educativos, de suerte que impartándose el de Secundaria (además del de Primaria) debe cuantificarse en la retribución correspondiente a éste para no vulnerar el principio de igualdad (cuyo término de comparación estaría constituido por quienes desempeñan cargos directivos*

en centros de Secundaria); la cuarta, porque la Administración no ha acreditado (siquiera indiciariamente) que la carga de trabajo del centro o la forma de desempeño del puesto sean distintas a las del correspondiente centro de Educación Secundaria, de donde cabe extraer la conclusión de que el actor ha de tener derecho a la mayor retribución de las dos posibles, precisamente porque en su centro se imparte, además, el nivel correspondiente a la Educación Primaria”.

En definitiva, de las resoluciones judiciales aludidas se desprende que la petición expuesta por los reclamantes puede ser objeto de satisfacción por la Administración Educativa, tal y como han venido razonando diversos Tribunales de Justicia.

Cuarta. Otra cuestión aludida por los reclamantes es la concerniente a la ubicación de los puestos de trabajo de los equipos directivos de los centros de educación para personas adultas en el Decreto 6/2004, de 15 de enero, por el que se fijan las cantidades retributivas para el año 2004 del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En cuanto a esta cuestión, se puede observar en el Decreto que los importes mensuales del componente singular del complemento específico de los cargos directivos de los centros de educación de personas adultas son los mismos que los asignados a los centros de Educación Infantil, Primaria, Especial y asimilados. Sin embargo, llama la atención de esta Procuraduría que a los cargos académicos de los centros de Educación Secundaria,

Formación Profesional y asimilados y de los centros de Educación Infantil, Primaria, Especial y asimilados se les califique como órganos de gobierno unipersonales mientras que los mismos cargos de los centros de Educación de Personas Adultas son denominados como puestos de trabajo docentes singulares.

Por ello, desde una perspectiva formal y estimando que la naturaleza de los puestos de trabajo es idéntica, parecería más razonable la ubicación conjunta de todos los cargos directivos de centros docentes, independientemente de que se refieran a centros de Educación de Adultos o de cualquier otra naturaleza, máxime cuando las retribuciones complementarias en el caso de los centros de adultos y de los centros de Educación Primaria son idénticas.

Quinta. En conclusión, los autores de la queja prestan sus servicios en centros que no son de Educación Secundaria pero que sí imparten Educación Secundaria.

Que la Educación Secundaria reviste un papel relevante en los centros de educación de adultos que imparten ESPA es algo que la propia Administración educativa reconoce expresamente. En efecto, en uno de los expedientes consta comunicación de la Dirección Provincial de Educación de Palencia al Director del Centro de Educación de Adultos “San Jorge”, en la que textualmente se dice: *“El apartado VII.2 de las Instrucciones de la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa sobre la Organización y Funcionamiento de los centros que imparten*

Enseñanzas de Educación de Personas Adultas para el curso 2002-2003 especifica que en tanto no se establezca normativa autonómica en esta materia, las competencias encomendadas a los diferentes órganos de coordinación docente se regirán por el Reglamento Orgánico de los centros de Primaria y por el Reglamento Orgánico de Institutos de Educación Secundaria”.

Finalmente, hay que enumerar las paradojas aludidas por los diversos reclamantes, que fueron significadas en la petición de información que se remitió a la Consejería de Educación y que no han sido objeto de consideración alguna en el informe remitido por la citada Consejería. Tales paradojas, las cuales se configuran como circunstancias adicionales que vienen a justificar la pretensión de los interesados de equiparar su complemento específico al de los cargos directivos de los Institutos de Educación Secundaria, eran las siguientes:

- Que algunos miembros de los equipos directivos perciben por ello un complemento muy similar al de un profesor de Secundaria Jefe de Departamento de su propio centro.

- Que los equipos directivos, si son maestros, no pueden impartir clases de ESPA, por lo que dejan de percibir la cantidad proporcional que de impartirlas podrían recibir como el resto de sus compañeros maestros que las imparten.

- Que el director del centro sea un profesor de secundaria y perciba un complemento de tipología de un centro de Infantil y Primaria.

- Que, si el director es maestro, percibe complementos de centro de Infantil y Primaria y, en cambio, es jefe de personal de profesorado de Secundaria y preside órganos de coordinación específicos de Secundaria como es la Comisión de Coordinación Pedagógica, sin reconocimiento de ningún tipo, al menos desde un punto de vista retributivo.

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

«1.- Que se agilicen las actuaciones tendentes a aprobar el Reglamento Orgánico de los centros específicos de Educación de Personas Adultas citado en la Disposición Final Segunda de la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León. Una vez aprobado dicho Reglamento, y a pesar de no constar un plazo al efecto, es preciso que se inicien las actuaciones previas al desarrollo reglamentario de otras cuestiones citadas en la Ley como pudieran ser la autorización, modificación y extinción de centros privados de educación de personas adultas (art. 9.2) o la regulación de los cauces de participación en los centros (art. 17.2).

2.- Que, a la luz de las diversas resoluciones judiciales incorporadas al texto de esta resolución, se proceda a reconocer a los funcionarios docentes que ocupan cargos directivos en los centros de Educación de Personas Adultas un complemento específico equiparable al de los cargos directivos de los Institutos de Educación Secundaria.

3.- Que, desde una perspectiva formal, se proceda a incluir a los cargos directivos de centros de Educación de Personas Adultas como órganos de gobierno unipersonales en el Decreto por el que se fijan las cantidades retributivas para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León».

En la respuesta a esta resolución la Consejería de Educación declaró que *“se acepta el requerimiento dirigido a que se agilicen las actuaciones tendentes a aprobar el Reglamento Orgánico de los centros específicos de educación de personas adultas, poniendo en su conocimiento que es uno de los aspectos cuya regulación se considera necesaria desde esta Consejería”.*

Por lo que se refiere al abono del complemento específico en cuantía equiparable a la de los cargos directivos de los Institutos de Educación Secundaria, consideraba la Consejería de Educación que *“no se puede afirmar que los funcionarios docentes que ocupan cargos directivos en los centros de Educación de Personas Adultas realicen funciones idénticas a los cargos directivos de los Institutos de Educación Secundaria”.* Ahora bien, añade que *“no obstante, una vez que se produzca una regulación específica de los centros de Educación de Personas Adultas, desarrollando lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León, mediante la aprobación del Reglamento Orgánico de estos centros, se procederá a la evaluación, estudio y valoración de las modificaciones*

que, en su caso, deban producirse respecto a los complementos específicos aludidos de este personal docente”.

4.3. Creación de Departamentos de Economía en los Institutos de Educación Secundaria

En el expediente **Q/1081/04** el reclamante se refería a la creación de departamentos de Economía en los centros de Educación Secundaria dependientes de la Administración autonómica, demanda que se ha venido planteando por los profesores de la especialidad desde hace aproximadamente cuatro años.

El fundamento normativo de la pretensión del autor de la queja se encuentra, tal y como advierte la Consejería de Educación, en el art. 40 del Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria, aprobado por RD 83/1996, de 26 de enero, precepto que regula los órganos de coordinación didáctica. El apartado b) del citado artículo establece que los departamentos didácticos serán de artes plásticas, ciencias naturales, educación física y deportiva, filosofía, física y química, francés, geografía e historia, griego, inglés, latín, lengua castellana y literatura, matemáticas, música y tecnología, permitiéndose la posibilidad de establecer otros departamentos en una norma de rango reglamentario.

Esto es, la posibilidad de crear un Departamento de Economía en los Institutos de Educación Secundaria pasa exclusivamente por la voluntad de la Consejería de Educación de dictar una norma reglamentaria en ese

sentido. Dicha decisión se encuadra dentro del libre margen de actuación que el Decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, atribuye a esta Consejería para dirigir y promover la política educativa en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Según se manifiesta en el informe remitido por la Consejería de Educación, *“la creación del Departamento de Economía será objeto de estudio en el momento de establecer normativa propia de esta Administración educativa, relativa a reglamentos orgánicos de los diversos centros docentes. Actualmente y por razones de oportunidad, la valoración de la creación del Departamento de Economía sería más idónea realizarla junto con el estudio y análisis de la elaboración de los nuevos reglamentos orgánicos de los diversos centros docentes que han de ser dictados, derivados del desarrollo e implantación de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación”*.

Pues bien, compartiendo el criterio manifestado por la Consejería de Educación sobre la idoneidad de la decisión en el momento que se proceda a la aprobación de la nueva normativa, es necesario subrayar que la problemática planteada en la reclamación tiene su origen hace al menos cuatro años. En efecto, como afirmaba el reclamante en el expediente de queja **Q/1790/02**, ya en el año 2000 se le informó por la entonces Viceconsejería de Educación que se estaba trabajando en la elaboración de un nuevo Reglamento orgánico de centros docentes en el cual se iba a

contemplar la creación del solicitado Departamento de Economía junto a otros como los de Formación y Orientación Laboral y Religión.

Lo cierto es que, transcurrido un plazo más que razonable desde que la Consejería de Educación manifestó su voluntad de aprobar un nuevo Reglamento orgánico de centros docentes, las deficientes condiciones profesionales de los docentes de la especialidad de Economía se siguen manteniendo. Estas deficiencias, siguiendo lo suscrito por el interesado en su escrito de queja, se pueden resumir en dos:

1.- Los profesores de Economía son adscritos arbitrariamente a departamentos diversos, los cuales no plantean sus problemas ante los órganos de dirección de los respectivos centros.

2.- En la práctica, al existir solamente un profesor de Economía en los diversos centros docentes, deben realizar las mismas tareas que realizan los Jefes de Departamento (presentación de programaciones, realización y calificación de pruebas sobre materias pendientes o coordinación con profesores de otros departamentos), sin que les sea posible acceder a las Jefaturas de Departamento.

Por otra parte, parece claro, tanto a la vista del informe de la Consejería de Educación como de la queja presentada, que el Departamento de Economía tendría un carácter unipersonal, dado que la carga horaria que supone la especialidad va a imposibilitar la existencia de más de una plaza de Economía por centro.

En definitiva, pasados más de cuatro años desde que se empezó a estudiar la posibilidad de la creación de los departamentos de Economía en los Institutos de Educación Secundaria, parece conveniente la adopción de las medidas normativas oportunas que desarrollen en esta materia la legislación básica en materia de educación, máxime cuando desde la propia Administración Educativa hace ya algún tiempo que se dictó la normativa reguladora de los centros de Educación Obligatoria, singularmente el Decreto 86/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los centros de Educación Obligatoria, y la Orden de 5 de septiembre de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de Educación Obligatoria dependientes de la Comunidad de Castilla y León.

Finalmente, se destacó que en opinión de esta Procuraduría los argumentos expuestos por el interesado -incluyendo el hecho de que otras Comunidades Autónomas como Madrid y Aragón ya contemplaban la existencia de los departamentos de Economía en los Institutos de Educación Secundaria- justifican la creación del Departamento, independientemente de que éste tenga carácter unipersonal o no.

Con base en los argumentos aludidos se dictó la siguiente resolución:

“1) Que por la Consejería de Educación se agilicen los trámites tendentes a elaborar y aprobar el nuevo Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria adscritos a la

Administración autonómica, derivado del desarrollo e implantación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

2) Que, una vez dictada dicha normativa reglamentaria, se contemple la existencia del Departamento de Economía dentro de los departamentos didácticos existentes en los Institutos de Educación Secundaria adscritos a la Consejería de Educación”.

La Consejería de Educación contestó a la propuesta estimando que “*sería más idóneo realizar la valoración de la creación del Departamento de Economía junto con el estudio y análisis de la elaboración de los nuevos reglamentos orgánicos de los diversos centros docentes que han de ser dictados derivados del desarrollo e implantación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*”. En este sentido, se afirma que “*en la medida en que se despeje la situación de incertidumbre de la aplicación derivada de la citada Ley Orgánica, se irán elaborando los reglamentos orgánicos correspondientes*”.

Finalmente, se valoraba que “*la existencia de departamentos de Economía vendrá determinada por el escenario presupuestario en el que se lleven a cabo las negociaciones de mejora de las condiciones laborales con las organizaciones sindicales del sector de la enseñanza*”.

ÁREA F

ÁREA F

CULTURA, TURISMO Y DEPORTES

Expedientes Área.....	29
Expedientes remitidos a otros organismos	3
Expedientes admitidos	16
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, principalmente, una intervención administrativa rápida y eficaz mediante la articulación de los mecanismos previstos en la normativa vigente para la protección del patrimonio histórico de esta Comunidad Autónoma.

Esta actitud ciudadana tendente a la protección de la integridad de los bienes que, con independencia de la categoría legal a la que pertenezcan, forman parte de la extensa riqueza patrimonial que puebla nuestras provincias, sigue insistiendo en el deficiente estado de

conservación o en la aparición de comportamientos que ponen en peligro la integridad de estos bienes o atentan contra sus valores históricos y culturales.

Se ha mantenido, así, por el Procurador del Común la necesidad de impulsar y exigir una mayor implicación en la protección o tutela del patrimonio histórico. La implicación que en esa salvaguarda presenta la función protectora del patrimonio y la urbanística, ha propiciado que la actuación supervisora de esta Institución se haya dirigido tanto a la Administración autonómica como a la local, analizando y exigiendo, así, el efectivo desarrollo de una decidida función administrativa de conservación y defensa.

1.1.1. Conservación de los Bienes de Interés Cultural

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 el eficaz desarrollo de una función tuteladora orientada a garantizar su protección y permitir su final contemplación y disfrute por los ciudadanos.

Estando habilitada para el ejercicio de la potestad de tutela la administración competente en materia de patrimonio cultural, ésta no puede utilizar, sin embargo, los mismos mecanismos de protección en relación con todos los bienes integrantes del patrimonio histórico. De forma que la

situación jurídica de la administración frente a la riqueza patrimonial adquiere vínculos diferentes, que la convierten en más o menos intensa según el nivel de protección correspondiente a la categoría legal de cada bien en cuestión.

En presencia, pues, de bienes integrantes del patrimonio histórico que tengan la especial naturaleza jurídica de “bien de interés cultural”, su régimen jurídico revela una prevalencia de los principios de conservación y puesta en valor.

Es alarmante, pese a ello, el deficiente estado en que se encuentran no pocos bienes de interés cultural integrantes de nuestro patrimonio histórico, motivado por el incumplimiento de la obligación de conservación que compete a sus propietarios o poseedores y por la pasividad de la administración tuteladora de los mismos en el ejercicio de las técnicas o medidas previstas para su protección y restauración.

1.1.1.1. Plaza de la Villa de Arévalo

Esta necesidad de la intervención administrativa en la conservación del patrimonio histórico de esta Comunidad Autónoma, fue demandada en el expediente **Q/780/03**, relativo al estado de abandono de diversas edificaciones –cada vez más- de la Plaza de la Villa de Arévalo (Ávila), incluida en el Conjunto Histórico declarado por Decreto 1046/1970, de 21 de marzo.

Conviene recordar que dicha problemática ya fue objeto de la intervención del Procurador del Común, mediante el desarrollo de una actuación de oficio de cuyo resultado se dio cuenta en el informe anual correspondiente al ejercicio 2002.

Aun cuando entre representantes del Servicio Territorial de Cultura de Ávila y miembros del Ayuntamiento de Arévalo se había llegado en su día al compromiso de potenciar la conservación y rehabilitación de la citada Plaza, para lo que dicha Corporación estaba realizando gestiones ante diferentes Consejerías de la Junta de Castilla y León, las actuaciones realizadas por esta Institución derivaron en la necesidad de formular resolución al Ayuntamiento de Arévalo, a fin de que se agilizaran los trámites precisos para la aprobación del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de la mencionada localidad, necesario para el pleno ejercicio de las potestades administrativas dirigidas a su protección, tutela y acrecentamiento. Resolución que fue finalmente aceptada.

Persistiendo y aumentando, pese a todo ello, la situación de abandono (alegada por el reclamante y confirmada, igualmente, en visita realizada por el Procurador del Común), se desarrollaron nuevas gestiones de investigación con el Ayuntamiento de Arévalo, de las que pudieron conocerse finalmente las actuaciones administrativas que se estaban desarrollando para la necesaria rehabilitación de la Plaza de la Villa:

a) El Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo del

Plan 2002/2005, regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación, entre las que se entienden las áreas de rehabilitación integrada que, por tratarse de zonas o barrios en proceso de degradación, sean así declaradas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Establecido el procedimiento para la declaración de Áreas de rehabilitación en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León, tal declaración debe efectuarse a petición del Ayuntamiento afectado.

A su tenor, el Ayuntamiento de Arévalo procedió a entregar la documentación oportuna para la solicitud de Área de rehabilitación integrada en el ámbito del recinto amurallado, que incluye la Plaza de la Villa, encontrándose la misma en trámite de aprobación.

Tal declaración supondrá la coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas dirigidas a rehabilitar de forma integrada la zona declarada.

b) A lo que se unió, a su vez, el Programa Arquimilenios de la Consejería de Fomento para la rehabilitación y recuperación de edificios y entornos emblemáticos de Castilla y León. Incluyéndose, entre las obras previstas, la actuación integral de la Plaza en cuestión, dado que el deterioro producido -durante años y a la vista de todos, con administraciones de uno u otro color- por el abandono de no pocas

edificaciones requiere una intervención integral en cubiertas, fachadas y pavimentos, para lo que se había iniciado ya la contratación del proyecto.

Iniciadas, pues, las actuaciones necesarias para el logro de la rehabilitación de este entorno, se dio por finalizada la intervención de esta Procuraduría, no sin la preocupación que provoca el estado cada vez más alarmantemente calamitoso de la plaza.

1.1.1.2. Casa de la Moneda de Segovia

También en el caso de la queja **Q/1100/03**, se reclamaba la intervención administrativa necesaria para acabar con la situación de degradación de la Casa de la Moneda de Segovia, declarada Bien de Interés Cultural con la categoría de monumento, por Decreto 137/2000, de 8 de junio, de la Consejería de Educación y Cultura.

Tal situación, que ya fue objeto de otro expediente de queja recogido en el Informe anual de 2001, determinó en aquella ocasión el desarrollo por parte de esta Procuraduría de múltiples gestiones con el Ayuntamiento de Segovia y la entonces Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural para la necesaria conservación del inmueble, de las que pudieron constatarse, junto a la adopción de medidas urgentes, las actuaciones que se estaban desarrollando dirigidas a la restauración del complejo.

Así, suscrito en su día un protocolo de colaboración entre la Junta de Castilla y León con el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección

General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo y el Ayuntamiento de Segovia, para la realización de las obras de rehabilitación de la Casa de la Moneda, éste había quedado supeditado, por un lado, a la obtención de la propiedad por parte de la citada Corporación y, por otro, a la suscripción de un Convenio entre las tres administraciones para concretar los compromisos económicos de las partes.

Resuelto el problema de la propiedad, la Comisión de seguimiento del citado protocolo acordó interesar al Ministerio señalado la redacción del proyecto de ejecución para la rehabilitación del complejo de la Casa de la Moneda, para lo que la Subdirección General de Arquitectura tramitó el concurso para la adjudicación del correspondiente contrato de asistencia técnica. De modo que en breve podría contarse con el proyecto definitivo de ejecución, elevándose en ese momento a convenio el referido protocolo.

Aun cuando estas circunstancias parecían en ese momento resolver la problemática planteada, el posterior retraso en la finalización de tales actuaciones dio lugar al expediente de queja mencionado en este informe.

Los trámites desarrollados al respecto por esta Institución con el Ayuntamiento de Segovia, permitieron conocer finalmente que para el desarrollo del cumplimiento del citado protocolo se habían celebrado, a través de la antes citada Comisión para el seguimiento y control, dos reuniones durante el año 2004, acordándose ya en la última de ellas la propuesta definitiva del grado de financiación, su distribución de anualidades y demás términos del convenio de colaboración para la

financiación y ejecución de las obras de rehabilitación de la Casa de la Moneda, que únicamente estaba pendiente de ratificar por los órganos de gobierno de las tres administraciones implicadas.

1.1.1.3. Vidrieras de la Catedral de León

La intervención administrativa de protección fue, asimismo, reclamada en el expediente **Q/635/03**, con motivo del supuesto estado de deterioro de las vidrieras de la Catedral de León.

Desarrolladas, así, por esta Procuraduría las oportunas gestiones de información con la Consejería de Cultura y Turismo para reclamar, en caso necesario, una intervención ajustada a las necesidades de protección, se constataron las actuaciones administrativas desarrolladas y que se estaban desarrollando para la conservación de los citados vitrales:

a) Actuaciones realizadas:

Encargada la redacción del Plan Director de la Catedral de León, su primera fase (aprobada en fecha 26 de mayo de 1996) disponía de un estudio y diagnóstico general de todas las vidrieras, que sirvió para la programación de las intervenciones realizadas. A su tenor, las actuaciones que la Junta de Castilla y León ha efectuado en las vidrieras de la Catedral de León han sido las siguientes.

AÑO	DENOMINACIÓN
1994	Restauración de dos vidrieras capillas Nacimiento y San Antonio
1994	Restauración de dos vidrieras capillas Nacimiento y Antesacristía
1997	Restauración de vidrieras cuerpo bajo y zona alta capilla de la Virgen de la Esperanza
1997	Restauración de vidrieras y fábricas del cuerpo bajo y zona alta capilla del Nacimiento
1998	Restauración de vidrieras 2 y 3 capilla de la Virgen Blanca, 1 y 3 de la capilla de San Antonio y 2 y 3 de la Presacristía
1998	Restauración vidriera 1 de la capilla de la Virgen Blanca
1998	Restauración vidriera nave lateral sur
1999	Restauración de fábricas y dos vidrieras de nave lateral sur
1999	Restauración de fábricas y dos vidrieras de nave lateral sur
1999	Restauración vidrieras del triforio del hastial de poniente
2000	Restauración de fábricas y dos vidrieras de nave lateral del norte

Con ello se ha completado la restauración de las vidrieras de las capillas de la cabecera, de la nave lateral sur, de parte de la nave lateral norte y triforio de poniente.

b) Actuaciones en desarrollo:

El pasado 9 de abril de 2003 fue firmado un convenio de colaboración entre la Junta de Castilla y León, el Cabildo de la Catedral de

León y la Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, para la realización de los trabajos de consolidación, limpieza y restauración de las vidrieras de la Iglesia Catedral de Santa Maria de León. Su finalidad es “desarrollar un Plan de actuación integral que posibilite concluir la restauración de las vidrieras de la Catedral, con su enmarques y particiones pétreas, asegurando su conservación en el futuro, colaborando, para ello, en los trabajos de consolidación, limpieza y restauración de las mismas”.

En desarrollo del citado convenio, en noviembre de 2003 se iniciaron actuaciones de restauración de las vidrieras. En una primera fase del Plan Integral se han programado actuaciones de restauración en las vidrieras n I, n II y n III de las capillas. Concretamente, se ha contratado la restauración de la vidriera n III y de sus paramentos. Con ellas se completa la restauración del cuerpo bajo de las capillas. Las inversiones correrán a cargo de la Junta de Castilla y León (restauración de fábricas) y de la Fundación del Patrimonio (restauración de vidrieras).

Se está trabajando, asimismo, en el proyecto de restauración del presbiterio de la Catedral, comprometiendo de forma integral la restauración de este importante ámbito del edificio, tanto de sus elementos arquitectónicos como de las vidrieras en su totalidad. Operación que tiene un umbral temporal de cuatro anualidades, garantizando la continuidad a esta actuación.

La puesta en marcha, pues, de las actuaciones señaladas para la consolidación, limpieza y restauración de las vidrieras de la Catedral de

León, determinó la finalización de la intervención desarrollada por esta Institución.

1.1.2. Protección de los bienes del patrimonio histórico no declarados de interés cultural

Esta función tuteladora de la administración no queda reducida, exclusivamente, al ámbito de los denominados bienes de interés cultural, que por pertenecer a tal categoría legal cuentan con un régimen especial de protección.

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, 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. Entre las agresiones que pueden atentar o menoscabar los valores propios de estos bienes, ha sido la realización de obras de

construcción una de las causas que ha ocupado un ámbito importante de la intervención del Procurador del Común.

Se muestra, por ello, ineludible la necesidad de tomar plena conciencia de las obligaciones que la administración (local y cultural) tiene encomendadas respecto a la protección de este importante patrimonio que puebla las diferentes provincias de esta Comunidad.

Se ha tratado, pues, de evitar la realización de obras fuera de la legalidad que puedan afectar negativamente a este patrimonio cultural, velando por el efectivo ejercicio de la competencia municipal para lograr que las intervenciones se sometan a la legalidad urbanística, así como de la autonómica, para perseguir el ajuste de las obras al correspondiente interés cultural, histórico y artístico.

Como así ha ocurrido en el caso del expediente **Q/1343/03**, relativo a la supuesta reconstrucción irregular llevada a cabo en la Iglesia parroquial de Navatejera, al haberse provocado la degradación de sus valores.

El estudio de esta reclamación partió de la necesaria determinación del posible valor singular del inmueble en cuestión y, en consecuencia, de su pertenencia o no al patrimonio cultural de esta Comunidad Autónoma, para, de este modo, constatar el tipo de intervención administrativa impuesta para su tutela.

Excluida la consideración del inmueble como bien de interés cultural (al no haber sido declarado como tal ni haberse iniciado ningún

procedimiento para dicha declaración), su inclusión en el patrimonio cultural de Castilla y León vino dada por la apreciación en dicho templo de determinados valores o caracteres definitorios de nuestro patrimonio cultural.

Así lo demostraba -según el informe remitido a esta Procuraduría por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León- su inclusión en el Catálogo de Protección de las Normas Subsidiarias Municipales de Villaquilambre, considerándole, por ello, la citada Administración Autonómica como bien integrante del patrimonio cultural de Castilla y León, al tratarse de un edificio religioso construido en el siglo XVII.

Los Catálogos, previstos en la vigente legislación urbanística (particularmente de los Planes especiales aunque también de los Planes Generales o las Normas Subsidiarias), confieren una protección administrativa especial a determinados bienes por su singular valor o características monumentales o paisajísticas. Indicándose, además, para tales elementos catalogados, los criterios, normas y previsiones que procedan para su tutela.

Entre las condiciones de protección establecidas en las Normas Subsidiarias del municipio de Villaquilambre, constaba la necesidad de que la solicitud de licencia para realizar cualquier actuación debía ser informada previamente por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, sin cuyo informe favorable no podía concederse la licencia.

Tal informe, pues, constituía un presupuesto previo de la licencia de obras.

Se trataba, entonces, de la intervención de dos administraciones distintas, una en su condición de protectora de los valores culturales y otra del régimen urbanístico, operando de forma concurrente e independientemente, de forma que uno de los actos es previo y necesario para el otorgamiento del otro, atribuyéndose tal condición al de la administración protectora del interés histórico artístico.

Esta circunstancia provocaba que la emisión de tal informe fuese requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal. Ello, sin embargo, no implicaba que tuviera carácter vinculante para la Administración local, salvo en el supuesto de ser negativo, constituyéndose tan sólo en un requisito necesario y sin el cual no podía considerarse válidamente otorgada la licencia.

No constaba, pese a todo ello, en la información facilitada a esta Procuraduría por el Ayuntamiento de Villaquilambre y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, que el referido informe fuera solicitado y emitido posteriormente por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural.

Razón por la que el Procurador del Común acordó formular la siguiente resolución al mencionado Ayuntamiento:

“Que se lleven a cabo los trámites oportunos a fin de que sea solicitado a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León el informe necesario para velar por la protección de los valores propios de la Iglesia en cuestión. Y de emitirse el mismo en sentido negativo, se adopten las medidas oportunas para restablecer la legalidad”.

Al cierre de este informe se continúa a la espera de conocer la postura de la mencionada Administración frente a esta resolución.

La supervisión de la actividad administrativa dirigida a la defensa de este tipo de bienes culturales, fue también objeto de la queja **Q/1409/03**, en la que se denunciaba la ilegalidad de las obras de reconstrucción de un edificio en Ávila, por no adaptarse a las alineaciones del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de esa ciudad ni a la autorización concedida en su día por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural.

Las gestiones de investigación desarrolladas por esta Procuraduría con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila y la Consejería de Cultura y Turismo, sirvieron para constatar que el asunto, ante la existencia de contradicciones en los informes técnicos emitidos sobre las alineaciones del edificio ejecutado, había sido examinado finalmente por la Ponencia Técnica de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila para decidir de forma fiable si la obra se ajustaba a las nuevas alineaciones previstas en el señalado Plan Especial.

Como consecuencia de ello, la citada Comisión Territorial estudió la documentación requerida para la resolución del expediente, legalizando finalmente la obra a la vista de la calidad de lo ejecutado y cumpliendo los requisitos fijados en el planeamiento.

Llevada a cabo, pues, la necesaria intervención del órgano competente en materia de protección del patrimonio histórico, y fundamentada su decisión en criterios técnicos no susceptibles de supervisión por parte de esta Procuraduría, se acordó el archivo de la queja.

En este ámbito de la función tuteladora de la administración, es también conveniente que los responsables públicos ejerzan con rigor sus potestades sancionadoras ante los atentados provocados contra el patrimonio cultural.

Así quedó demostrado en el expediente **Q/851/02**. Denunciadas por el reclamante las supuestas obras irregulares llevadas a cabo en el edificio denominado Casa Taller de los Churriguera de Salamanca, se llevaron a cabo por esta Procuraduría las gestiones oportunas con Consejería de Cultura y Turismo y con el Ayuntamiento de Salamanca. Los antecedentes deducidos de las mismas fueron los siguientes:

En julio de 2000 el promotor de las obras en cuestión (proyecto de 23 viviendas, locales y garaje) procedió, sin licencia municipal, a la demolición de los muros interiores del edificio señalado, el muro medianero norte en todas sus plantas, el muro medianero de planta baja situado al este y las dos fachadas de la segunda planta.

Dicho derribo fue paralizado por Decreto de la Alcaldía de fecha 21 de julio de 2000, proponiéndose por los Servicios Técnicos Municipales la incoación de expediente sancionador. Expediente que fue incoado por Decreto de la Alcaldía de fecha 21 de marzo de 2002 por la posible comisión de una infracción de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que fue, finalmente, sancionada. Considerándose, asimismo, por la Comisión Municipal de Patrimonio, en sesión celebrada el 8 de febrero de 2002, la obligación de proceder a la reconstrucción de lo demolido.

Tras informarse favorablemente por la Comisión Municipal de Patrimonio un proyecto modificado, por Resolución de la Alcaldía de fecha 25 de enero de 2001 se concedió la correspondiente licencia de obras.

Debía, no obstante, examinarse si esta intervención de la Administración municipal había resultado suficiente a la hora de sancionar la conducta determinante del derribo en cuestión.

Partiendo, pues, de la circunstancia de que el inmueble aparecía ubicado dentro de la zona declarada Conjunto Histórico de Salamanca e incluido en el Catálogo de edificios protegidos del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Recinto Universitario y Zona Histórico-Artística, con un nivel de protección integral (permitiéndose, únicamente, obras de consolidación, conservación, restauración y reforma restringida), se examinó el estatuto jurídico aplicable al supuesto analizado, con el fin de

llegar a un pronunciamiento sobre la existencia o no de una concurrencia de competencias administrativas.

Pues bien, aun cuando la existencia de un conjunto histórico -como ha tenido la oportunidad de pronunciarse el 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 la citada catalogación en el plan especial como edificios necesitados de una protección específica (integral, estructural, ambiental).

Se confiere, así, una especial salvaguarda administrativa a determinados bienes que, por su singular valor o características, requieren de conservación o mejora. Siendo éste el caso del edificio en cuestión.

Esta circunstancia imponía la existencia de una concurrencia de competencias: El Ayuntamiento, por una parte, debía 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. 20 Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y art. 44 Ley 12/2002, de 11 de julio de Patrimonio Cultural de Castilla y León), paralizar las obras en caso de ilegalidad y sancionar las conductas urbanísticamente infractoras.

Pero esta exclusión de la necesidad de autorización del órgano competente de la Administración autonómica en materia de cultura, no

eximía a ésta de la competencia que tiene 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).

Función que no parecía haberse ejercido en el momento de producirse el derribo paralizado y sancionado por el Ayuntamiento de Salamanca.

La demolición (parcial o total) de un edificio integrante del patrimonio histórico español (como ha sido el caso del inmueble objeto de la presente queja) no puede dejar impasible a la Administración autonómica, por ser su competencia concurrente con la municipal.

Así lo ha entendido, incluso, la jurisprudencia menor. Concretamente el propio Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En un caso análogo al planteado, se impugnaba una resolución de la entonces Consejería de Educación y Cultura que desestimaba el recurso ordinario interpuesto contra otra de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, por la que se sancionaba la demolición de un edificio (infracción del art. 76.1 a) de la Ley de Patrimonio Histórico Español), al infringir dicha actuación lo preceptuado en el art. 36.1 de la misma Ley, que establece que los bienes integrantes del patrimonio histórico deben ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios, tipificándose como infracción administrativa el incumplimiento de las disposiciones

contenidas en el citado art. 36. Motivándose, así, dicha resolución en que con el derribo se menoscaba un bien integrante del patrimonio histórico español.

Se cuestionaba, en ese caso, la falta de tipicidad de los hechos sancionados, al dudarse que el edificio tuviera la condición de bien integrante del patrimonio histórico. Llegando el Tribunal a la conclusión de que el inmueble tenía tal categoría, se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la mencionada resolución.

La consideración del edificio objeto de la queja así mismo como bien del patrimonio histórico, por su catalogación dentro del conjunto histórico como edificio protegido con un nivel de protección integral (sobre el que únicamente se permiten las obras de consolidación, conservación, restauración y reforma restringida), facultaba a la Administración autonómica a sancionar la conducta infractora en el ámbito del patrimonio histórico, tal como así lo hizo el propio Ayuntamiento en el orden urbanístico por lo derribado ilegalmente.

Estas circunstancias motivaron que el Procurador del Común formulara a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución:

“Que se estudie la conveniencia o posibilidad de incoar expediente sancionador, previa determinación de la posible existencia de una infracción en materia de patrimonio histórico, como consecuencia del derribo realizado en su día en el edificio Casa Taller de los Churriguera (Salamanca), teniendo en cuenta que su catalogación

dentro del Conjunto histórico de dicha localidad como edificio de especial protección, le confiere la consideración como bien integrante del patrimonio histórico, sobre cuya protección y conservación debe velar la propia Administración autonómica.

Sin perjuicio de que pueda apreciarse la prescripción de acuerdo con la normativa aplicable en la materia, en cuyo caso se dictará la resolución correspondiente”.

Resolución que, no fue aceptada por la citada Administración.

1.1.3. Protección del patrimonio arqueológico

Dentro de la categoría de bienes culturales que presentan una situación de especial riesgo, aparecen los yacimientos arqueológicos, habida cuenta su extensión y dispersión y las actividades expolatorias a que se ven frecuentemente sometidos.

Pese a esta especial fragilidad del patrimonio arqueológico y su condición de elemento difícil de tutelar, su protección jurídica se realiza, fundamentalmente, a través de su declaración como Bien de Interés Cultural, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León (o de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, con anterioridad a la entrada en vigor de aquélla).

Tal declaración determina, entre otros ámbitos protectores, la necesidad de obtener la oportuna autorización del órgano competente en

materia de patrimonio histórico para la realización de cualquier obra o remoción de terrenos que afecten a la zona arqueológica declarada.

Éste era el caso del yacimiento arqueológico de El Alba, conocido en el mundo científico desde el S. XIX y declarado Bien de Interés Cultural como Zona Arqueológica mediante Decreto 99/1994, de 5 de mayo, de la Junta de Castilla y León.

Pese a ello, en la queja **Q/1738/03** se criticaba por el reclamante esa necesidad de intervención administrativa para permitir la realización obras de vaciado en una finca afectada por la zona arqueológica.

Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Procuraduría con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, se constató el acierto de la actuación administrativa, al resultar plenamente justificada la intervención de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Zamora, que como órgano encargado de la protección del patrimonio histórico en dicha provincia informó negativamente la solicitud, debido a que la actividad resultaría perjudicial para la protección del señalado yacimiento arqueológico.

1.1.4. Medidas de fomento para museos

Constituyen parte fundamental del patrimonio histórico los bienes culturales conservados en museos, siendo sustento importante de su identidad histórica, simbólica y cultural. Los museos de esta Comunidad

Autónoma se muestran, por ello, como el espacio idóneo para la conservación, investigación y difusión.

Su marco legislativo vino dado por la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León, en la que se definen las bases para la política de museos de esta Comunidad, fundamentada en la potenciación de los centros ya existentes y la configuración de un Sistema de Museos de Castilla y León, y marcando el objetivo explícito del fomento, mediante mejoras técnicas y aportaciones económicas, de la infraestructura regional de museos.

Desde este ámbito del apoyo y fomento de los museos de Castilla y León, la citada Ley establece la posibilidad de:

a) Formalizar convenios de colaboración y conciertos entre la Administración de la Comunidad Autónoma y otras entidades públicas o particulares titulares de bienes del patrimonio cultural de Castilla y León para la creación, sostenimiento o divulgación de museos (art. 9).

b) Obtener subvenciones con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma o cualesquiera beneficios destinados a museos y colecciones museográficas (art. 33).

Pero el ámbito de aplicación de esta normativa y, en consecuencia, el acceso a este tipo de medidas de fomento, se dirige exclusivamente a aquellos centros que sean reconocidos como museos por la Administración autonómica (art. 3).

Reconocimiento que implicará la inscripción en el Registro de Museos y Colecciones Museográficas de Castilla y León y la posibilidad, de conformidad con el art. 36, de formar parte del Sistema de Museos de Castilla y León.

Dichas medidas de fomento eran solicitadas en el expediente **Q/1979/03**, para el Museo de San Joaquín y Santa Ana, ubicado en Valladolid.

Éste, sin embargo, no gozaba del referido reconocimiento ni inscripción, al no haberse efectuado a la Administración regional solicitud en tal sentido. Así se confirmó por la Consejería de Cultura y Turismo en contestación a la petición de información efectuada al respecto por esta Procuraduría.

La ausencia, por tanto, de dicho reconocimiento y de la posterior inscripción registral -como condición indispensable para la obtención de los beneficios establecidos en la Ley de Museos-, tan sólo permitía, de forma excepcional, la concesión de subvenciones destinadas a la mejora de instalaciones o equipamiento (art. 33.2 Ley 10/1994). Únicas subvenciones que, al amparo de las convocatorias anuales para museos de instituciones eclesiásticas, había podido recibir el Museo de San Joaquín y Santa Ana.

Se trasladó, así, al reclamante la conveniencia de tal reconocimiento para poder acceder a los beneficios establecidos en la señalada Ley 10/1994. Teniendo en cuenta que el procedimiento para el reconocimiento de museos se encuentra establecido en el Decreto 13/1997, de 30 de enero,

por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la referida Ley de Museos de Castilla y León, exigiendo la presentación de la correspondiente solicitud por parte del titular del museo, junto con la documentación recogida en el art. 2.1, dirigida a la Consejería de Cultura y Turismo.

1.2. Camino de Santiago

En este apartado, quiero reflejar las quejas **Q/1362/02, Q/1669/02, Q/1670/02, Q/1671/02, Q/1672/02 y Q/1673/02**, que se produjeron sobre las condiciones higiénico-sanitarias de algunos albergues de peregrinos a lo largo del Camino de Santiago en los siguientes municipios: concretamente, los de Belorado, Hontanás y Castrojeriz en la provincia de Burgos, los de Carrión de los Condes y Terradillos de los Templarios en la provincia de Palencia y el de El Acebo en la provincia de León.

Analizando los casos concretos, podemos comprobar que algunos de ellos son de titularidad municipal (Hontanás y Castrojeriz), otras son de titularidad de las parroquias (Belorado y Carrión de los Condes), otro de titularidad de una entidad local menor (El Acebo) y otro privado (Terradillos de los Templarios). Por tanto, la responsabilidad es diversa y no corresponde en exclusiva a las Administraciones locales. Con respecto a los controles sanitarios, la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad nos informa que en el año 2003 se realizó una inspección sanitaria por los técnicos del Servicio Territorial de Sanidad y

Bienestar Social de Burgos en el albergue de Hontanás en agosto de 2002 con resultados negativos, mientras que en Belorado y Castrojeriz no llevaron a cabo ninguna. El Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Palencia habían realizado una inspección el 3 de diciembre de 2002 en el Albergue de Carrión de los Condes a petición del Ayuntamiento por la solicitud de información desde esta Procuraduría, indicando que *“las condiciones higiénico-sanitarias en el momento de la inspección son adecuadas, sólo se ha podido apreciar que alguno de los platos de ducha tiene algún desconchón, y alguna de las paredes de los dormitorios están deterioradas (pintura levantada, golpes...), por lo que sería conveniente que se cambiaran los platos de ducha y se pintaran las paredes”*, aunque señalaba que las últimas inspecciones son del año 1999 coincidiendo con Año Santo; en el Albergue de Terradillos de los Templarios, se habían producido siete inspecciones en el año 2002, teniendo resultados negativos. Por último, el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León no había podido hacer ninguna inspección, al no constarle la existencia en El Acebo de ningún albergue de peregrinos. Con respecto a las licencias ambientales, sólo el Albergue de Carrión de los Condes ha pasado por la Comisión Provincial de Palencia de Actividades Clasificadas, mientras que el resto no había pasado por las distintas Comisiones Provinciales, desconociendo si tenían licencia de actividad y apertura para su funcionamiento.

Por tanto, a priori, observamos una descoordinación entre todas las administraciones públicas con competencias en la materia, ya que hay albergues de peregrinos cuya existencia desconocen los servicios sanitarios, como el de “El Acebo” en la provincia leonesa, al igual que hay ayuntamientos que desconocen si se ha producido inspecciones sanitarias en los mismos, como Belorado y Molinaseca.

En lo que respecta al aspecto sanitario, esta Procuraduría se congratula del Plan de Actuaciones Sanitarias “Camino de Santiago 2004” que la Consejería de Sanidad ha aprobado este año, como consecuencia del Año Santo Compostelano que *“hace previsible una importante afluencia de peregrinos y viajeros que recorrerán el Camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma de Castilla y León durante el año 2004”*. Así, en el último Año Santo, hubo una afluencia de peregrinos a Santiago de Compostela de 154.613 personas, manteniéndose a partir del año 1999 en una media de 60.000 personas. Dicho Plan hace un estudio del número de peregrinos que pasa por nuestra Comunidad autónoma con una media ponderada del año 2000-2002 de un 64’55%. En dicho estudio, además, se recoge que la mayor parte de los peregrinos se alojaron en el último año en los albergues públicos (40’59%), refugios (34’34%) y bases de acampada (12’37%).

Posteriormente, tras un análisis de las circunstancias que rodean al Camino de Santiago y de los recursos sanitarios disponibles, se establece el objetivo general de este Plan como es *“garantizar una adecuada respuesta*

a las necesidades de los peregrinos, en consonancia con las prestaciones de los Sistemas de Salud y de Protección de los Derechos de los Consumidores de Castilla y León”, estableciendo como principios rectores: la atención integral, coordinación de esfuerzos y orientación a la acción. Para ello, articula dos líneas estratégicas de actuación: la prevención, vigilancia y control de riesgos, y la información y la mejora de servicios, estableciendo una serie de objetivos específicos para su cumplimiento.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se establece un presupuesto para financiar este Plan de 224.365,88 €.

Tal como hemos dicho, esta Procuraduría considera que dicho Plan supone un avance con respecto a la situación anterior que, no era la adecuada, debido a la escasez de inspecciones sanitarias, tal como se constataba en el informe de la Dirección General de Salud Pública en los albergues mencionados.

Para poder solucionar, por tanto, el problema de los controles del estado de algunos albergues de peregrinos y un control de sus condiciones, esta Procuraduría entiende necesaria la existencia de una normativa general reguladora de sus condiciones básicas. En efecto, en su momento, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo contestó a nuestra pregunta, manifestando que no existía normativa al respecto. La única existente como tal en nuestra Comunidad autónoma, es la recogida en el Decreto 105/2002, de 1 de agosto, modificado por el Decreto 97/2003, de 21 de agosto, por el que se crea la Comisión para el Camino de Santiago de Castilla y León,

como órgano de coordinación, impulso y posterior seguimiento de los planes, propuestas y proyectos con repercusión en la materia; su Presidencia recae en el titular de la Consejería de Cultura y Turismo, participando como vocales, miembros de las Consejerías de Fomento, Presidencia y Administración Territorial, Economía y Empleo, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades, la propia Consejería de Cultura y Turismo y un Alcalde de un municipio situado en el Camino, designado por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León.

Sin embargo, entendemos que es precisa la existencia de una normativa que regule las condiciones mínimas de los albergues de peregrinos situados a lo largo del Camino de Santiago, como suceden en otras Comunidades autónomas. Así, en Galicia, se encuentra la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago, para conseguir, tal como dice su Exposición de Motivos “una legislación integradora del máximo rango, que contemple, por una parte, los distintos aspectos del Camino - culturales, monumentales, urbanísticos- y, por otra, la pluralidad de caminos con distinta relevancia histórico-cultural y, en consecuencia, con distinto nivel de protección, pero siempre tratando de mantener su integridad”. Pero, va a ser en la legislación de desarrollo, en el Decreto 45/2001, de 1 de febrero, de refundición de la normativa de Camino de Santiago, donde se recogen en su Capítulo VI las normas de utilización de la Red de Albergues integrada en el Plan Jacobeo (art. 36 y ss), regulando

el orden de prelación para la ocupación de los albergues, los derechos y deberes, indicación de los servicios gratuitos que se prestan en estos albergues, a la vez que establece una red de albergues incluidas en el Plan Jacobeo.

Esta Procuraduría entiende que, además de los actos culturales y de promoción turística alrededor del Camino de Santiago, es preciso que se regule normativamente el régimen general de utilización de los albergues de peregrinos y se establezcan unas condiciones mínimas de funcionamiento de éstos, al igual que se hace con los establecimientos turísticos en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, estableciendo un régimen claro de derechos y deberes de los peregrinos, tal como hace el Decreto 45/2001 gallego mencionado. Igualmente, podría establecerse, como ya se establecía en la Orden de 30 de marzo de 1993 en Galicia, una red de albergues para general conocimiento de los peregrinos a lo largo del Camino de Santiago.

Estas serían medidas, a juicio de esta Institución, que servirían para dotar de una mayor seguridad jurídica a la utilización de la red de albergues de peregrinos, de gran tradición a lo largo del Camino de Santiago, facilitando las inspecciones que se llevaran a cabo por parte del personal competente de la Administración autonómica y de los ayuntamientos implicados, al igual que supondría una mejor información para los peregrinos que todos los años transitan a lo largo del Camino Jacobeo, y, especialmente en un Año Santo como éste.

Por último, analizando la situación de los albergues de peregrinos, desde la perspectiva de la legislación de protección ambiental, la actual Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León no contiene ninguna referencia a los albergues de peregrinos, por lo que, dependiendo de la potencia eléctrica instalada y la superficie, al igual que de los servicios que se ofrezcan, se encontrarían sujetos a un régimen de licencia ambiental, o bien a una simple comunicación. Así, en general, si la superficie es inferior a los 200 m² y con una potencia mecánica instalada no superior a los 10 Kws., requeriría una mera comunicación por parte del titular al ayuntamiento dónde se encuentre el albergue, mientras que si fuese superior sería necesaria una licencia ambiental con exención de calificación e informe de la Comisión de Prevención Ambiental.

En el caso de que estos albergues no tuviesen las licencias correspondientes, debería requerirse a su regularización, tal como se establece en el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental:

“Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin autorización o licencia ambiental, efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación de acuerdo con el procedimiento aplicable según el tipo de actividad conforme a lo establecido en los procedimientos de la presente Ley y en los plazos

que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura”.

Entendemos, por tanto, que es preciso que, por parte de los ayuntamientos, se fiscalice y controle la existencia de los albergues de peregrinos instalados en sus municipios, requiriéndoles la regularización de su existencia, bien mediante la exigencia de una mera comunicación, bien a través de la solicitud una licencia ambiental, con independencia de su titularidad (municipal, religiosa, privada o de alguna entidad local menor), para que así se cumpla lo previsto en la legislación actual.

En conclusión, con la aprobación de una normativa general reguladora de los albergues de peregrinos, como así se hizo en la Comunidad Autónoma de Galicia, se lograría la normativización de los requisitos mínimos de su funcionamiento y supondría, en definitiva, la mejora del servicio que se ofrece a los peregrinos por nuestra Comunidad autónoma, que tiene -no debemos olvidarlo- el mayor número de albergues del Camino de Santiago. Esta normativa daría, asimismo, mayor seguridad jurídica para el control de las condiciones higiénico-sanitarias en dichas instalaciones, tanto por parte de la Administración sanitaria, como en el otorgamiento de las licencias ambientales por los ayuntamientos.

Por ello, esta Procuraduría formuló las siguientes resoluciones:

Consejería de Cultura y Turismo:

“Que se apruebe por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León una normativa que regule la utilización y condiciones mínimas de funcionamiento de los albergues de peregrinos, de manera similar a como hace la Comunidad Autónoma de Galicia, en el Decreto 45/2001, de 1 de febrero, de refundición de la normativa en materia del Camino de Santiago, como desarrollo de la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago”.

Consejería de Sanidad

“a) Que las actuaciones previstas en el Plan de Actuaciones Sanitarias “Camino de Santiago 2004” aprobado por la Consejería de Sanidad, como consecuencia de la celebración del Año Santo Compostelano, se mantenga con carácter permanente, con independencia que sea considerado Año santo o no, como consecuencia de la presencia de un número constante de peregrinos, que durante el período 2000-2002 fueron alrededor de 40.000 peregrinos.

b) Que se mantengan, igualmente, dichas actuaciones en el control de las condiciones higiénico-sanitarias de los albergues de peregrinos situados en las distintas localidades del Camino de Santiago”.

Ayuntamientos afectados:

“Que, en el caso de que el albergue de peregrinos carezca de la licencia ambiental correspondiente, se regularice éste, bien a través de la licencia ambiental, bien a través de una simple comunicación, dependiendo de sus características, de acuerdo con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León”.

La Consejería de Cultura y Turismo aceptó esta resolución comunicando que *“esta Consejería, a través de su Dirección General de Turismo, está ya trabajando en este sentido, con el objetivo final de acometer una regulación general desde el punto de vista de los diversos ámbitos materiales implicados (sanitario, ambiental, turístico, cultural, etc.), de manera que se establezcan unas condiciones mínimas de calidad para que las instalaciones y los servicios que se presten a los peregrinos a lo largo del Camino de Santiago sean satisfactorias”.*

En cambio, la Consejería de Sanidad la rechazó en el sentido de que *«No se descarta el planteamiento, en un futuro, de la permanencia indefinida del Plan de Actuaciones Sanitarias “Camino de Santiago”, una vez analizados los resultados de este Plan y estudiadas sus perspectivas de futuro. A priori y sin estos datos, no puede comprometerse su prórroga».*

Por último, los municipios afectados contestaron de diverso modo: así, los Ayuntamientos de Belorado, Lagartos y Molinaseca aceptaron la Resolución, mientras el Ayuntamiento de Castrojeriz la rechazó, mientras

que los Ayuntamientos de Carrión de los Condes y Hontanás no contestaron.

1.3. Actuaciones dirigidas a la recuperación de “La Biblia de Ávila”

Desde el punto de vista de la defensa del patrimonio cultural de Castilla y León, ha tenido singular relevancia, por su difusión en los medios de comunicación, la intervención de esta Procuraduría en relación con la comúnmente conocida como “Biblia de Ávila” y con otros documentos que fueron incautados en el Siglo XIX por el Estado a la Catedral de Ávila.

Esta cuestión fue planteada en los expedientes **Q/1619/04** y **Q/2273/04**.

En efecto, las quejas citadas se encontraban relacionadas con la permanencia en el Archivo Histórico y en la Biblioteca Nacional de diferentes documentos que se habían conservado hasta el año 1869 en el Archivo y Biblioteca de la Catedral de Ávila. En concreto, la primera de ellas solicitaba la devolución al Cabildo Catedralicio de tales documentos. En la segunda, por el contrario, su autor pedía su permanencia en los centros estatales antes citados, por ser las condiciones de conservación y difusión existentes en los mismos mejores que las ofrecidas por el Archivo Catedralicio de Ávila.

Entre los citados documentos, según la versión del autor de la primera queja, se encontraban casi un centenar de códices, unos cuatrocientos pergaminos correspondientes a la Edad Media, casi un centenar de volúmenes de libros de hacienda, ejecutorias, bulas, registros, libro becerro, privilegios, censos, juros, cartas reales, diezmos, etc. , y más de doscientos legajos de papeles correspondientes a la Edad Moderna.

A estos documentos había que añadir unos trescientos cincuenta volúmenes impresos, de los que casi doscientos eran Incunables. Especial mención merece la llamada “Biblia de Ávila” del Siglo XII, que, actualmente, se encuentra en la Biblioteca Nacional.

Todos estos valiosos documentos de la Catedral de Ávila habían sido incautados a la Iglesia Católica por el Gobierno de la Nación en el año 1869, mediante el Decreto por el que se había dispuesto la incautación por el Estado de todos los archivos, bibliotecas, gabinetes y demás colecciones de objetos de ciencia, arte o literatura que estaban a cargo de las catedrales, monasterios u órdenes militares, de 1 de enero de aquel año, firmado por Manuel Ruiz Zorrilla, Ministro de Fomento en aquella fecha.

A pesar de que, tras la restauración de la monarquía, un Decreto aprobado con fecha 23 de enero de 1875 y una Orden del año 1891 habían reconocido el derecho de la Iglesia Católica a que le fueran devueltos los documentos indicados, y que el Cabildo Catedralicio hubiera instado repetidamente la devolución de los mismos, ésta no se había producido

Así mismo, en su día se habían llevado a cabo actuaciones para que la conocida como “Biblia de Ávila” fuera expuesta en la Exposición “Testigos” de las Edades del Hombre, actuaciones que habían resultado infructuosas.

Admitidas ambas quejas a trámite, esta Procuraduría se dirigió en petición de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, a la Biblioteca Nacional y a la Subdirección General de los Archivos Estatales, de quien depende el Archivo Histórico Nacional.

De la información se podía concluir lo siguiente:

Primero.- Obraban en poder de la Biblioteca Nacional y del Archivo Histórico Nacional diversos fondos documentales que habían sido incautados al Cabildo de la Catedral de Ávila en el año 1869, entre los cuales se halla la denominada comúnmente como “Biblia de Ávila”. La localización y clasificación de estos fondos documentales es completa en relación con los depositados en el Archivo Histórico Nacional y parcial en el supuesto de los obrantes en la Biblioteca Nacional, según lo informado por la Directora Técnica de la misma.

Segundo.- No constaba en ninguno de los dos organismos citados petición alguna por parte de la Administración autonómica o de cualquier otra Institución pública de devolución de tales documentos.

Estas conclusiones condujeron a este Procurador del Común de Castilla y León, aun sin haber sido recibida aún la información solicitada a la Administración autonómica, a formular una resolución con la finalidad de instar a la Consejería de Cultura y Turismo el inicio de las gestiones precisas para lograr la reintegración a la Comunidad Autónoma de los documentos en cuestión, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Cabía señalar que, más allá de la titularidad legítima de los fondos documentales controvertidos, la actuación sugerida tenía su fundamento en la calificación que merecen tales documentos como patrimonio cultural de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.2 de la Ley 12/2002, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, en relación con el art. 5.1. a) de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León.

En efecto, mientras el primero de los preceptos señalados integra el patrimonio documental dentro del patrimonio cultural de Castilla y León, el segundo califica como históricos e integrantes del patrimonio documental de la región a los documentos con una antigüedad superior a los 40 años producidos o reunidos por las entidades eclesiásticas y las asociaciones y órganos de las diferentes confesiones religiosas radicadas en Castilla y León, sin perjuicio de lo previsto en los acuerdos sobre asuntos culturales establecidos entre la Santa Sede y el Estado español.

En consecuencia, los documentos en cuestión, como fondos reunidos por el Cabildo Catedralicio de Ávila, podían ser calificados como patrimonio documental de Castilla y León, al ser reunidos por un órgano de la confesión religiosa católica radicado en Castilla y León (como es el Obispado de esa Diócesis) y por no oponerse a ello, en forma alguna, el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, cuyo Instrumento de Ratificación fue firmado en la ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979.

Pues bien, la legislación autonómica de patrimonio cultural, con carácter general, impone imperativamente a la Administración de la Comunidad Autónoma la obligación de llevar a cabo actuaciones dirigidas a lograr la devolución de los bienes integrantes del patrimonio cultural de Castilla y León con claro interés para la Región que se encuentren fuera de su territorio (Disposición Adicional Sexta de la Ley de Patrimonio Cultural).

Por su parte, con carácter particular, la legislación de patrimonio documental de Castilla y León impone también a la Administración autonómica, y dentro de ella a la Consejería de Cultura y Turismo, el deber de velar por la reintegración a la Comunidad de los documentos de su patrimonio documental que se encuentren depositados fuera de su territorio, bien sea obteniendo los documentos originales o bien copias sobre cualquier tipo de soporte (art. 17.2 de la Ley de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León).

Por tanto, siendo de especial interés para el patrimonio documental de la Comunidad los documentos objeto de controversia, y en especial la comúnmente conocida como “Biblia de Ávila”, esta Procuraduría consideró necesario que la Consejería de Cultura y Turismo de Castilla y León iniciase gestiones con el Ministerio de Cultura en orden a lograr la devolución de aquellos fondos documentales y su puesta a disposición del Cabildo Catedralicio de Ávila.

En relación con esta posible recuperación de los fondos documentales incautados en su día y con las condiciones de conservación y acceso a los documentos observadas por el Archivo Catedralicio de Ávila, cabía señalar aquí que el archivo citado debía permitir el acceso al patrimonio documental que obre en el mismo y promover su difusión en los términos previstos en los arts. 20 a 23 de la Ley de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León. Así mismo, como archivo privado debía cumplir las obligaciones previstas para este tipo de archivos en el art. 40 de la misma Ley, entre las que se encuentran las de conservación y custodia de los fondos, garantizando debidamente su integridad, y organización adecuada de los mismos.

La Administración autonómica debía velar por el cumplimiento de tales obligaciones y, en caso de que las mismas no fueran observadas, debía reprimir las conductas infractoras en los términos dispuestos en el Título IV (arts. 54 a 59) de la Ley de Archivos y del Patrimonio Documental, ya

citada, dedicado a las infracciones y al régimen sancionador en esta materia.

Por último, cabía señalar que, además de lo dispuesto en la Ley indicada, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta del mismo texto legal para los archivos de la Iglesia Católica que conserven documentación histórica, como era el caso, el Archivo Catedralicio de Ávila debía cumplir los acuerdos vigentes entre el Estado Español y la Santa Sede, así como lo convenido sobre la materia en el seno de la Comisión Mixta Junta de Castilla y León, Obispos de la Iglesia Católica de Castilla y León.

En consecuencia, si eran observadas las obligaciones que la propia normativa aplicable impone a los archivos de la Iglesia Católica, las condiciones de conservación y acceso de los documentos cuya recuperación se proponía, una vez que éstos fueran devueltos, en su caso, al Archivo Catedralicio de Ávila, debían ser suficientes para garantizar su adecuada conservación y organización, así como el acceso a los mismos y su difusión.

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

«Primero.- En cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural, y en el art.

17.2 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León, iniciar gestiones con el Ministerio de Cultura dirigidas a lograr la devolución de los fondos documentales procedentes de la Catedral de Ávila que fueron incautados por el Estado en el año 1869, y en especial el ejemplar de la Biblia Sacra comúnmente conocido como “La Biblia de Ávila”, y su puesta a disposición del Cabildo Catedralicio.

Segundo.- Garantizar que el Archivo Catedralicio de Ávila cumpla con las obligaciones impuestas por la normativa aplicable, en cuanto a conservación, organización y acceso a los fondos documentales del mismo, ejerciendo, en caso contrario, la potestad sancionadora en la forma que corresponda».

La resolución fue comunicada, además de a los autores de las quejas antes citadas, a la Biblioteca Nacional y a la Subdirección General de los Archivos Estatales.

Así mismo, también se puso de manifiesto el contenido de la resolución indicada a esas Cortes de Castilla y León, a través de su Comisión de Relaciones con esta Institución, y de su Excmo. Sr. Presidente, donde se había presentado una Proposición No de Ley sobre el asunto planteado en la queja. Ahora bien las iniciativas llevadas a cabo por representantes del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes acerca de la cuestión que nos ocupaba fueron posteriores en el tiempo y completamente

independientes a las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría a instancia de los ciudadanos y en defensa de sus derechos.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la contestación a mi resolución.

2. TURISMO

2.1. Viajes “Club de los 60”

Una de las características definitorias de la vida de las personas mayores es la mayor disposición de tiempo libre. La práctica de actividades de ocio recreativo culturales, como son los viajes tanto nacionales como internacionales, se relaciona directamente con el bienestar físico y psíquico así como los niveles de satisfacción personal, la autoestima y la calidad de vida.

En este sentido, hemos de reconocer el gran éxito que tienen entre las personas de mayor edad los viajes “Club de los 60”, por cuanto facilita la posibilidad de realizar viajes a múltiples y variados destinos. Pero, en ningún caso debemos olvidar que a estos viajes, si bien acuden personas, en principio, autónomas e independientes, por razón de su edad presentan una mayor predisposición a la enfermedad o a sentirse indispuestos, por lo que requieren una mayor atención.

En el expediente **Q/2174/03** se denunciaba, en principio, la falta de respuesta expresa al escrito presentado ante la Gerencia de Servicios

Sociales (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades) por el reclamante en noviembre de 2003, mediante el que denunciaba una serie de incidencias surgidas durante el viaje desarrollado en el mes de octubre de 2003 a Lloret del Mar (Barcelona) por el Club de los 60.

En concreto, se denunciaba el trato recibido por la persona responsable del grupo designada por la Junta de Castilla y León cuando tuvo que recibir asistencia médica por una indisposición gástrica y el sistema de adjudicación de asientos en los autobuses, ya que siempre le tocaba los últimos.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, la Gerencia de Servicios Sociales remitió informe en el cual se hacía constar, en relación con el sistema de asignación de asientos en el autocar, que D. XXX fue informado, verbalmente, explicándole que el criterio general es el orden de presentación del resguardo bancario del ingreso del importe del viaje y que el hecho de que personas que han realizado este ingreso con posterioridad puedan ocupar asientos más adelantados se debe a que ocupan las plazas que han dejado vacantes las personas que los tenían adjudicados con anterioridad. Situación que al ser excepcional no resultaba oportuno realizar una nueva adjudicación de todos los asientos cuando en el último momento se producía una baja.

En cuanto a la segunda de las cuestiones, la Gerencia de Servicios Sociales señalaba que se venía dando instrucciones de manera general a los

acompañantes para que en el caso de surgir una indisposición en algún viaje se pusiesen en contacto con la guía de la agencia de viajes y ésta con la compañía aseguradora. Añadiendo que, los viajeros, que son personas adultas, que se pueden valer por sí mismas, son informados de forma habitual de la contratación de un seguro de viaje, así como de lo que tiene que hacer en el caso de que surja alguna incidencia.

En este sentido, concluye el informe que, D. XXX, se encontraba acompañado por su esposa, y fue atendido en un centro sanitario, mientras que la acompañante permanecía con las 198 personas restantes que formaban el grupo.

Cierto es que en el caso de que suceda este tipo de eventos (enfermedad-malestares-indisposiciones) durante el desarrollo de un viaje, según lo establecido en el pliego de Condiciones Generales en sus condiciones 10 y 11, existe un seguro de enfermedad o accidente, así como el derecho a recibir asistencia sanitaria.

Sin embargo, y circunscribiéndonos al caso presente, nos encontramos ante un grupo de 200 personas mayores con sólo dos encargadas. Así, cuando D. XXX se puso indispuesto, bajó del autocar con su esposa y, según sus manifestaciones, se quedaron solos en un banco de un parque de Lloret del Mar hasta que su mujer, viendo el empeoramiento del estado de su esposo -el cual llegó a estar en estado de semi-inconsciencia, según sostenía- tuvo que pedir, vía telefónica, los servicios

de la aseguradora para que el enfermo fuese trasladado al hospital más próximo.

Ante esta situación resultaba imaginable la desorientación, nerviosismo y sensación de abandono que este matrimonio ha tenido que sentir en esos momentos, máxime teniendo en cuenta que se encontraban en una ciudad para ellos desconocida.

En este sentido hemos de señalar que el pliego de Condiciones Generales del programa de viajes del Club de los 60 del año 2003 establece en su condición nº 8 “que los usuarios estarán asistidos, desde el inicio del viaje hasta el final del mismo, por un guía-acompañante por cada autocar o grupo de 50 personas, que representará a la empresa seleccionada, responsabilizándose de cuantas contingencias se produzcan”.

En este caso, según datos que obraban en este expediente, se encontraba una guía-acompañante designada por la agencia de viajes, y otra persona que era la encargada de controlar el viaje designada por la Junta de Castilla y León, para un total de 200 viajeros. Entendimos con ello que la condición nº 8 no se cumplía, ya que tan sólo estaban dos personas para un grupo de 200, por lo que podíamos afirmar que los viajeros de ese viaje no se encontraban debidamente atendidos al no existir personal suficiente.

En otro orden de cosas y en lo que se refiere al sistema de adjudicación de asientos en el autobús, la Gerencia de Servicios Sociales hacía referencia a una “situación excepcional”. Esto es, cuando tiene lugar

alguna baja los asientos vacantes se asignaban de manera arbitraria a cualquier otro viajero sin seguir un orden o prelación concreta.

Pues bien, esta Institución es sabedora de que resulta bastante habitual que en este tipo de viajes se produzcan bajas por parte de algunas de las personas inscritas, por lo que consideramos que no se tratan de situaciones de carácter excepcional como se aducía, sino que son bastante comunes. Con ello queríamos decir que, para que en lo sucesivo no se produjesen quejas al respecto, ni agravios comparativos se podría pensar en la viabilidad de que en los casos de que se origine alguna baja, el asiento que quede libre sea ocupado por el viajero inmediato posterior que figure en la lista de inscritos de manera automática, para así aplicar a todos en mismo criterio.

Finalmente, no constaba documentalmente que la Gerencia de Servicios Sociales hubiese dado una respuesta expresa a la denuncia presentada por D. XXX, lo que implicaba un quebranto de lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992 de 26 de nov. de RJAP-PAC.

En virtud de todo lo expuesto formulé la siguiente resolución:

«Que la Gerencia de Servicios Sociales, en lo sucesivo, sea más rigurosa y se compruebe el cumplimiento de la condición general nº 8 el Pliego de Condiciones Generales regulador de este tipo de viajes. Esto es, que exista un encargado, al menos, por cada 50 personas para así garantizar una atención adecuada a los usuarios de estas actividades.

Que se controle y se exija una mayor diligencia a los responsables de los grupos en cuanto a su deber de dirigirse y solicitar los servicios de la aseguradora para que ésta se haga cargo de los enfermos cuando se produzcan este tipo de eventos y no sean los viajeros indispuestos o sus compañeros los que se vean en la necesidad de solicitar motu proprio asistencia sanitaria.

Que se tenga en consideración la sugerencia efectuada desde esta Procuraduría en relación con el sistema de asignación de asientos cuando se produzcan vacantes.

Que se proceda a dar una respuesta expresa a la denuncia presentada por D. XXX en los términos que la Gerencia de Servicios Sociales considere pertinentes efectuar, teniendo en consideración la presente resolución».

Resolución que fue aceptada en su punto tercero, pero manifestando en relación con el punto primero que se consideraban cumplidas las Condiciones Generales y Particulares reguladoras de estos viajes, a pesar de que no se especificó en el informe remitido a esta Procuraduría que en la excursión había cuatro cuidadoras, sino sólo dos lo que motivó parte de la presente resolución. Respecto al sistema de adjudicación de asientos, se manifestó que la propuesta del Procurador resultaba demasiado gravosa para llevarla a la práctica.

2.2. Turismo activo

Esta Institución inició de oficio una actuación relacionada con las actividades náuticas en embalses, ríos, lagos y, en general, en aguas interiores de nuestra Comunidad Autónoma.

Así, por ejemplo, la práctica del desplazamiento en el medio acuático a través de embarcaciones propulsadas por aspas movidas a pedales (los hidropedales), la navegación con piragua en aguas tranquilas o aguas vivas (el piragüismo), la navegación en embarcaciones a vela propulsadas fundamentalmente por la fuerza del viento (navegación a vela) y otras.

La demanda turística de dichas actividades ha crecido en gran medida en los últimos años, como lo han hecho, también, otras actividades ligadas a la naturaleza, dando lugar, todas ellas, al desarrollo de una extraordinaria oferta de servicios pertenecientes al denominado turismo activo y de aventura y en las cuales el factor riesgo está presente en mayor o menor medida. Y es que, la práctica de las referidas actividades provoca, desgraciadamente, accidentes de consecuencias no sólo lamentables, sino incluso muy graves e irreversibles de los que se han hecho eco los medios de comunicación.

En Castilla y León, al contrario de lo que sucede en otras Comunidades Autónomas y, pese a la competencia que en materia de promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad

corresponde a la misma en virtud de lo dispuesto en el art. 32.1.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, no existe una regulación normativa de la prestación de servicios de turismo activo y de aventura a los cuales, como se ha dicho, es inherente, en mayor o menor medida, el factor riesgo.

Y, decíamos, al contrario de lo que sucede en otras otras Comunidades Autónomas porque son varias las que han procedido a regular normativamente la referida cuestión. Así, en Andalucía debe tenerse en cuenta el Decreto 20/2002, de 29 de enero de turismo en el medio rural y turismo activo y en Aragón, el Decreto 1462/2000 por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura modificado por Decreto de 8 de mayo de 2001. También lo ha hecho el Principado de Asturias mediante Decreto 92/2002, de 11 de julio de turismo activo así como la Comunidad Autónoma de Galicia mediante Decreto 42/2001, de 1 de febrero de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo.

Sería conveniente, por lo tanto, que se establezca expresamente la obligación de que las correspondientes empresas adopten las medidas de seguridad precisas para garantizar la integridad física de las personas usuarias, así como la de que el equipo y el material que sean puestos a disposición de los usuarios reúnan las condiciones de seguridad y las garantías necesarias para el uso a que estén destinados. En concreto, que se

regulen los requisitos que deben de cumplir las empresas que organicen actividades de turismo activo (disposición de las correspondientes licencias y autorizaciones, suscripción de pólizas que cubran de forma suficiente los posibles riesgos de accidentes de los que practican las actividades, contratación de monitores en posesión del título de socorrista o de primeros auxilios, disposición de protocolo de actuación en caso de accidente, puesta a disposición de chalecos salvavidas en caso de actividades náuticas...).

En virtud de todo lo expuesto, con fecha 4 de junio, se remitió a la Consejería de Cultura y Turismo la correspondiente resolución, en la que se instaba a la misma a regular normativamente las actividades de turismo activo y las de aventura, con la finalidad de garantizar la seguridad de quienes practican las mismas así como los derechos de los usuarios y de las empresas que prestan los referidos servicios.

Con fecha de entrada 2 de agosto 2004 informa la Consejería que comparte la misma preocupación y motivación que la manifestada por esta Procuraduría. Continúa dicho escrito indicando que *“Se acepta su resolución y le comunico que esta Consejería, a través de su Dirección General de Turismo, está ya trabajando en este sentido al objeto de garantizar la seguridad de quienes practican este tipo de actividades”*.

3. DEPORTES

Durante el 2004 el Procurador del Común ha recibido seis quejas referidas a actuaciones de la Administración pública en materia de organización de la práctica deportiva en sus múltiples manifestaciones.

Es en el nivel local, y especialmente en el municipal, donde se sitúa el eje principal de toda política dirigida a difundir el conocimiento y práctica de la de las actividades físicas y deportivas. El papel de las corporaciones locales en este campo resulta rigurosamente insustituible.

El estrecho contacto que se produce entre la Administración local y la ciudad sitúa a la primera en la mejor posición posible para ejercer la tarea de dinamizar y fomentar la vida deportiva de la colectividad y garantizar a los ciudadanos el derecho a acceder a la práctica del deporte.

Como muestra significativa del tipo de reclamación, que sobre este ámbito recibe la Institución, destacamos el expediente tramitado con el número de registro **Q/206/04**, en el que se planteaba el agravio comparativo que sufrían algunos usuarios de las instalaciones deportivas de la fundación municipal de deportes del Ayuntamiento de Zamora.

En síntesis planteaban que cuando acudían los sábados por la mañana a dichas instalaciones, a jugar al tenis, se encontraban sistemáticamente vetados para hacer uso de las pistas cubiertas durante los meses de invierno (cuando más las necesitaban por razones climáticas de la

provincia zamorana), ya que las mismas estaban prácticamente reservadas exclusivamente para la escuela de tenis.

Esta circunstancia hacía imposible disfrutar, en condiciones de igualdad, unas pistas destinadas para el uso del público en general, incurriendo dicha práctica en una discriminación para los afectados.

Los reclamantes aportaban documentación acreditando que las veces que se habían dirigido por escrito al concejal de deportes del Ayuntamiento de Zamora ó al gerente de la fundación municipal de deportes, interesando una distribución horaria lógica y racional de las pistas cubiertas, no habían conseguido arrancar de ellos una solución a la problemática expuesta.

Planteada en estos términos la reclamación se admitió la queja a trámite con la finalidad de recabar la información precisa. El Ayuntamiento de Zamora, tras haber sido necesario reiterarle hasta en dos ocasiones la solicitud de información, nos informó en los siguientes términos:

«Primero: nos consta son varias las sugerencias que usuarios de las pistas de tenis demandan más espacio los sábados por la mañana. Que alguno de esos escritos fueron contestados en su debido momento (registro de salida nº 9 de 08/01/02 y nº 171 de 94/12/03). También nos consta varias reuniones con los implicados informándoles de los motivos que nos llevan a realizar estas reservas de antemano.

Segundo: esta concejalía de deportes oferta a los ciudadanos dentro de su programa “Escuelas Deportivas Municipales” la escuela de tenis. La mencionada escuela tiene una inscripción trimestral de unos 150 alumnos aproximadamente, de edades entre 6 y 13 años, y está dividida en grupos de lunes a sábados. Es lógico pensar que este tipo de actividades destinadas a niños en edad escolar debe realizarse en su tiempo libre, es por esa razón por la que la mayoría de los alumnos la realizan los sábados por la mañana entre las 10 y las 14 horas, ocupando las 4 pistas de tenis cubiertas que dispone la ciudad deportiva, dejando para uso libre otras 5 pistas descubiertas.

Dejar una pista cubierta para el uso libre conllevaría el riesgo de depender de la climatología (muy dura en época invernal) para la realización de las actividades o incluso una reducción de número de inscritos los sábados, medida poco recomendada en relación a las edades y fines a las que van dirigidos estos cursos.

Tercero: no solamente desde esta concejalía de deportes nos preocupamos del tipo de actividad comentado (escuelas deportivas) el cual integramos en el apartado deporte-educativo y le damos una enorme importancia por ser ésta la formación base de nuestros futuros deportistas, también ofrecemos la posibilidad de realizar deporte-ocio, apartado donde se podría establecer la actividad demandada por los solicitantes de la reclamación, habilitándole

pistas de tenis cubiertas de lunes a viernes entre las 9 y las 18 horas, sábados entre las 16 y las 20 horas y domingo entre las 9 y las 14 horas, y pistas descubiertas en un horario aún más amplio».

En el transcurso del año 2004, se han remitido también reclamaciones referidas a determinadas federación deportivas. Así, por ejemplo, el expediente **Q/655/04** respecto de la federación de atletismo de Castilla y León, y el expediente **Q/1375/04** concerniente a la federación de taekwondo de Castilla y León (en fase de tramitación, a la espera de recibir el pertinente informe requerido a la Administración autonómica).

El expediente con el número **Q/1064/03**, si bien referido a una actividad desarrollada bajo la denominación “Escuela deportiva de verano 2001” organizado por la Junta de Castilla y León, permitió reactivar la tramitación de una reclamación de resarcimiento económico derivado por el daño causado a un menor de edad. En síntesis el reclamante denunciaba la resolución recaída a su reclamación de responsabilidad, dictaminado por el entonces Consejero de Educación y Cultura, por estimar que la misma no se acomodaba a derecho.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada se remitió finalmente, después de haber sido necesario requerir a la Consejería de Cultura y Turismo, hasta tres veces, la información necesaria (supuso una dilación temporal de 8 meses en la tramitación del expediente desde el inicio de nuestra actuación), un informe en el que se hizo constar, entre otras, las siguientes consideraciones:

“...En cuanto al estado actual de las actuaciones, se informa que, interpuesto recurso de reposición por D. XXX, contra la orden de la Consejería de Educación y Cultura de 4 de abril de 2003, por la que se desestima la reclamación presentada, se apreció por la asesoría jurídica de la consejería la omisión del preceptivo dictamen del consejo de estado, por el que en este momento, se está tramitando orden de esta consejería, estimando el recurso interpuesto y retrotrayendo las actuaciones al momento en el que tuvo que ser recabado el citado dictamen preceptivo”.

En consecuencia, pudiéndose deducir de la información recibida que el asunto planteado en la presente queja se encontraba en vías de solución, acordamos el archivo de las actuaciones de la misma.

ÁREA G

ÁREA G

INDUSTRIA, COMERCIO Y EMPLEO

Expedientes Área.....	174
Expedientes remitidos a otros organismos	67
Expedientes admitidos	68
Expedientes rechazados.....	21

1. INDUSTRIA

1.1. Energía eléctrica

Como sabemos, el suministro o distribución de energía eléctrica a los ciudadanos o a las personas jurídicas, es una actividad calificada como de servicio esencial de interés general, aunque la administración tiene la potestad y el deber de intervenir en la actividad de las empresas suministradoras: a la administración, en definitiva, le corresponde el deber de velar por el cumplimiento de la legalidad a través de sus facultades inspectoras y, en su caso, sancionadoras.

Pero además, recordar que las propias empresas eléctricas están no solo obligadas a cumplir los reglamentos y demás normativa del sector sino que deberían ir más allá y adoptar una mayor diligencia de la establecida en la normativa, con el fin de evitar los daños que eventualmente se produzcan durante el funcionamiento de las instalaciones eléctricas, o por la falta del mismo funcionamiento mediante la verificación de las propias instalaciones.

Por otro lado y en otro orden de cosas se hace necesario señalar que con la liberalización de mercados (anticipado y expuesto en el informe del año pasado) y que ha tenido lugar el 1 de enero de 2003, desde esta Institución y como reflejo de las quejas recibidas podemos afirmar que no ha habido conflictos reseñables a destacar, durante el 2004, en lo que respecta a la lucha de mercado entre empresas eléctricas dentro de nuestra Comunidad Autónoma.

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.

1.1.1. Servidumbre de tendido eléctrico

En el expediente de queja registrado con el número de referencia Q/262/04, se hacía alusión a la colocación de una farola de alumbrado

público en la fachada del inmueble del reclamante, sito en la calle Plazuela nº 4 de la localidad de Santa María de Berrocal (Ávila), sin su consentimiento ni permiso.

En su último informe el Ayuntamiento nos hace saber que:

“En relación con la colocación de la farola de alumbrado público en la fachada del inmueble sito en la calle Plazuela, 4 de esta localidad no consta en los archivos municipales procedimiento administrativo alguno para su colocación”.

Asimismo, se aclara que el tendido eléctrico en esa localidad no se encuentra soterrado sino que discurre por los inmuebles desde siempre.

Pues bien, así lo expuesto lo que resultaba cierto es que el Ayuntamiento de Santa María de Berrocal ocupó en su día, hace ya muchos años, una parte de la fachada del inmueble del reclamante sin que constase la existencia de un consentimiento expreso por parte del titular del inmueble y sin ajustarse al procedimiento de expropiación de bienes y derechos de todo tipo según lo establecido en la, ya derogada, Ley de Ordenación del Sector Eléctrico Nacional, de 30 de diciembre de 1994, y normativa supletoria sobre expropiación forzosa, esto es, según lo dispuesto tanto por la Ley de Expropiación Forzosa como por el Reglamento de ésta, incurriendo en una vía de hecho (al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto), lo cual llevaría consigo la nulidad de los actos de ocupación por imperativo de los arts. 47.1.c) de la ley de Procedimiento Administrativo y 62.1.e) de la Ley de

30/1992, de 26 de noviembre, así como la imprescriptibilidad de la acción para reclamar la incoación del mismo en virtud del principio general de ineficacia insubsanable de los actos nulos de pleno derecho.

Por ello, desde esta Institución, recordamos el derecho que asistía a D. XXX de reclamar a ese Ayuntamiento la incoación de dicho expediente, dado que la imposición de una servidumbre de paso de corriente de energía eléctrica conlleva el derecho a la correspondiente indemnización o compensación 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. Teniendo el deber ese Ayuntamiento de darle el trámite pertinente en el supuesto de que lo inste, salvo que se llegue a un acuerdo consensuado sobre el caso con XXX.

Por todo ello, consideré pertinente efectuar la presente resolución, y así se dio traslado a la administración. Encontrándonos a la espera de recibir una contestación al respecto.

1.1.2. Soterramiento de línea eléctrica

Sigue siendo motivo de preocupación social el hecho de que tendidos eléctricos sobrevuelen zonas que han sido o se encuentran urbanizadas, por miedo a las posibles consecuencias que sobre la salud humana pueden ocasionar los campos electromagnéticos (CEM), a pesar de que tras una investigación llevada a cabo por el Comité de Expertos constituido a instancia del Ministerio de Sanidad y Consumo para analizar

la incidencia de los campos electromagnéticos en la salud, se concluye que: “la exposición a campos electromagnéticos no ocasiona efectos adversos para la salud, dentro de los límites establecidos en la recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea (1999/519/CE), relativa a la exposición del público a campos electromagnéticos de 0Hz a 300GHz”.

Esta situación se planteó en los expedientes **Q/930/04** y **Q/931/04**, en los que un colectivo del barrio de Eras de Renueva (León) presentaron quejas ante esta Institución denunciando la existencia de una torreta y un tendido eléctrico de alta tensión lindante a sus viviendas por lo que solicitaba al mediación del Procurador del Común ante la Consejería de Economía y Empleo y la empresa titular de la instalación al objeto de que dicha línea fuese soterrada.

Tras las diversas gestiones llevadas a cabo en relación con las quejas presentadas la Consejería de Economía y Empleo nos hacía saber que:

“1. Con fecha 22/1/02 Iberdrola Distribución Eléctrica solicitó autorización administrativa y aprobación del proyecto de ejecución para la modificación, simple circuito, de la línea eléctrica a 132 Kw. Hospital de Órbigo-Navatejera tramo aéreo subterráneo entre los apoyos 130 y 134 en Eras de Renueva, término municipal de León.

2. Con fecha 3/04/03 el Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León deniega la autorización administrativa para el soterramiento de la línea a 132 Kw, en aplicación del art. 5 y 41 de la Ley 54/97 del Sector Eléctrico. Esta resolución administrativa fue objeto de alzada por la empresa peticionaria.

3. Con fecha 6/06/03 se recibió en el Servicio Territorial acuerdo de la Comisión municipal de gobierno del Ayuntamiento de León sobre la previsión del soterramiento en el Plan parcial y proyecto de urbanización del área 17, adhiriéndose al recurso de alzada presentado por Iberdrola.

4. Con fecha 10/06/03 el Director General de Energía y Minas estimó el citado recurso considerando que el planeamiento urbanístico ha previsto el soterramiento de la línea, no sólo de forma puntual o aislada, sino también en una zona urbana contigua y amplia de la ciudad. Se considera, asimismo, que la citada línea no tiene un carácter estratégico al existir otras líneas de suministro desde la misma subestación (Navatejera) y otra subestación (Vilecha).

5. En cumplimiento de la resolución administrativa de la Dirección General de Energía y Minas, con fecha 10/09/03, el Servicio Territorial sometió a información pública el proyecto de modificación de la línea eléctrica.

6. En fecha 28/01/04 el Jefe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo dictó resolución por la que autoriza a Iberdrola la instalación eléctrica de referencia y aprueba el proyecto de ejecución conforme a la reglamentación técnica aplicable. En esta resolución se establece un plazo de puesta en marcha de las instalaciones, que será de 6 meses”.

En consecuencia, al encontrarse que el problema suscitado sería resuelto, procedimos al cierre del expediente.

1.1.3. Suministro de energía eléctrica

En el expediente número **Q/1652/03** se hacía alusión a una serie de irregularidades incurridas por las siguientes empresas: eléctrica Iberdrola, S.A, Enerpal S.L, Carpinterías Térmicas S.A y Cerámicas San Antolín S.A. en materia de suministro y consumo de energía eléctrica según constaba en reclamación presentada ante la Consejería de Economía y Empleo por el afectado.

Admitida la queja a nos dirigimos a la Consejería de Economía y Empleo en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla.

En atención a mi petición de información se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que:

“La queja planteada se basa en un escrito dirigido por D .XXX a esta Consejería. Conviene destacar que se trata de un escrito de 26

páginas, al que se acompañan otras 12 páginas con documentos que se adjuntan a dicho escrito.

Este documento contiene 22 denuncias distintas, con problemáticas totalmente diferentes y cuyo examen y comprobación de las mismas es tarea prácticamente imposible de analizar con detalle, pues provocaría un colapso de la unidad competente del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, en detrimento de otros trabajos que se juzgan de más interés y que representa a un colectivo de ciudadanos que debe ser respetado, ante actuaciones paralizantes de este tipo.

El citado denunciante es persona muy conocida de todos los funcionarios del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, pues en esta dependencia se cuentan por miles los folios generados por este ciudadano en los expedientes oportunos.

Esta persona, desde otoño del año 2003, prácticamente visita diariamente las oficinas del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia a interesarse por los múltiples oficios, escritos y contenciosos que obran en dicho Servicio, acosando a todos los funcionarios que se encargan de los mismos.

Se le ha informado, hasta la saciedad, por teléfono y personalmente, que el personal de esta Administración no puede estar dedicando todo su tiempo a atender sus reclamaciones, que

siguen los cauces reglamentarios y que, por el principio de igualdad y objetividad, no deben tener un tratamiento distinto al de las peticiones del resto de los ciudadanos.

El 9 de noviembre de 2002 se notifica a D. XXX la resolución administrativa del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, de fecha 29 de octubre de 2002, que se adjunta y en la que se contesta a las reclamaciones planteadas hasta ese momento.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia resolvió el recurso de alzada presentado por D. XXX, contra la resolución citada anteriormente del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, desestimando dicho recurso (por extemporáneo).

D. XXX, a pesar de todo, no conforme con lo dictado en las resoluciones mencionadas, ha seguido visitando a los funcionarios del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia y manteniendo contactos telefónicos con el Servicio de Energía de la Dirección General de Energía y Minas.

Como consecuencia, esta Administración ha dado por resuelto en vía administrativa el asunto que planteó el D. XXX que, pese a todo, sigue presentando nuevos escritos y realizando visitas y llamadas telefónicas a todos los estamentos de esta Administración:

Consejero, Director General, Servicio de Energía, Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, etc.

Entendemos que el D. XXX puede estar incurriendo en un abuso del derecho de información pública, que debe ser corregido, en aras de no propiciar un fenómeno antisocial, por falta de solidaridad de quienes, amparándose en su derecho, producen un perjuicio, sin mayor beneficio propio.

Este abuso de derecho se ha manifestado en la petición sistemática de expedientes administrativos en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, sin discriminación alguna, que se encuentran en fase de información pública

Asimismo, ha sido constatada una presencia física casi constante del D. XXX en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia para plantear cuestiones y denuncias, todo ello basado, únicamente, en un problema de corte de suministro eléctrico sobre el que ya se ha pronunciado esta Administración...”.

La Administración en su informe, reconocía de manera expresa que no se había dado una respuesta al escrito del afectado esgrimiendo un doble argumento:

1º Que por el volumen del mismo su análisis provocaría un colapso de la unidad competente del Servicio Territorial de Industria, Comercio y

Turismo de Palencia, en detrimento de otros trabajos que juzgan de más interés.

2º Sobre el fondo del asunto, que la Delegación Territorial de Palencia, dio por resuelto el caso en vía administrativa mediante resolución notificada al reclamante en noviembre de 2002, a pesar de lo cual, éste reincidía una y otra vez sobre el tema.

Pues bien, una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente se consideró necesario efectuar una serie de valoraciones sobre ambas cuestiones.

- En cuanto al primer punto, esta Institución puede comprender el hecho de que algunos ciudadanos por sus peticiones continuadas y reiteradas de información o presentación de escritos pueden resultar “molestos” para la Administración pública. Sin embargo, no resultaba aceptable dicha justificación, desde el momento en que lo interesado no había sido denegado de manera expresa.

Señalar que las solicitudes formuladas para tener acceso a una información que se relaciona pormenorizadamente (expedientes, actos, etc.), no puede calificarse como un uso o abuso desmedido del derecho, no suponiendo tal proceder un entorpecimiento de la Administración ordinaria si los peticionarios lo único que solicitan es el acceso a una información que no necesariamente ha de serle facilitada en bloque, lo que sí podría producir un efecto paralizante, sino que puede serles ofrecida paulatinamente (STS 8-11-1988).

Asimismo, el Tribunal Supremo ha reconocido que el derecho a la información ampara a las peticiones que, aunque genéricas, estén debidamente concretadas y de su mero contenido no se advierta que puedan constituir un uso abusivo del derecho, como sería necesario para poder denegar el derecho a la información (en cuyo caso la denegación debería ser expresa y motivada). Es decir, que esta Institución entendía que se debía dar una respuesta expresa al último escrito presentado.

- Por otro lado, en cuanto al fondo del asunto (interrupción del suministro de energía eléctrica), se efectuaron una serie de consideraciones, partiendo de las siguientes premisas reconocidas y no discutidas por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia.

a) Que desde el punto de vista formal el corte de suministro de energía eléctrica tiene “algunos defectos”, ya que según consta en las denuncias el corte se produjo en un día festivo en Palencia, a pesar de que en el condicionado general (C 29) de los contratos de suministros, suscrito entre la empresa distribuidora y consumidor se establecía que no podría realizarse en día festivo.

b) Que “se observa cierta negligencia en la actuación de Iberdrola”, ya que la misma a pesar de la existencia de una situación irregular (contrato de luz de obra), realizó sucesivos contratos de suministro con usuarios afectados por el corte, a pesar de que la misma debería ser consciente, o cuanto menos sabedora de que una instalación temporal de luz de obra no puede funcionar como una red de distribución de baja tensión para dar

suministro a varios usuarios, ya que ello va en contra del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, Instr. MIE BT 028.4 y RD 1995/2000, de 1 de diciembre (art. 45.6).

Que se reconoce que la empresa suministradora no ha atendido las reclamaciones presentadas por los usuarios en el plazo legalmente establecido de 5 días para usuarios de menos de 15 Kw. contratados y de 15 días hábiles para el resto, infringiendo con ello el art.103.D) del RD 1955/2000 de 1 de diciembre sobre calidad de la atención al consumidor.

Con todo ello queremos decir que sorprendía a esta Institución el hecho de que, con independencia de que el corte de suministro eléctrico, desde el punto de vista material, resultase procedente al tratarse de una instalación irregular, no se hubiesen ejercido las facultades sancionadoras a pesar de reconocer, desde el punto de vista formal, un quebranto de la legislación eléctrica, según lo expuesto.

En virtud de todo ello se formuló la siguiente resolución:

“Que se proceda a la apertura de expediente sancionador contra la empresa eléctrica Iberdrola, con el fin de determinar la procedencia de la imposición de la correspondiente sanción, una vez que se hayan determinado las irregularidades en las que ha incurrido según lo expuesto en el presente escrito, de conformidad con el art. 65 de la Ley 54/1997, de 27 de nov, del Sector Eléctrico, art. 105.9, del RD 1955/2000, de 1 de diciembre y Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

Que se proceda a resolver conforme a ley el problema de la falta de suministro eléctrico a los usuarios afectados en el presente expediente en el supuesto de que la situación detectada subsista a la fecha del presente escrito.

Que se proceda a dar una respuesta expresa al escrito presentado por D. XXX en los términos que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Palencia considere oportunos, siempre que sea debidamente fundamentada en el caso de que la misma sea desestimatoria de lo interesado en el mismo, de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de nov de RJAP-PAC”.

Resolución que fue aceptada por la Administración Autonómica si bien señalaron que su cumplimiento resultaría de difícil ejecución.

1.1.4. Colocación de un poste de eléctrico

En el expediente de queja **Q/119/02**, se hacía alusión a los perjuicios causados al reclamante como consecuencia de la colocación de un poste de luz eléctrico de la empresa Iberdrola en la misma lindera de la finca de su propiedad sita en la localidad de Santovenia del Escla (Zamora), impidiendo con ello el acceso a su finca.

Pues bien, a la recepción de la presente reclamación esta Institución se dirigió a la Junta de Castilla y León (Servicio Territorial de Industria,

Comercio y Turismo de Zamora), así como en multitud de ocasiones al Ayuntamiento, durante más de dos años.

En este sentido hemos de partir de la base de que dicho poste, según el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, no pertenecía a Iberdrola, sino que se trataba de una obra civil, que no se encontraba conectada a la red de distribución eléctrica, por lo que era una cuestión ajena a sus competencias. Asimismo, según el Ayuntamiento se concedió licencia a D. XXX para la colocación de tres postes, salvo derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros mediante resolución de fecha 9 de julio de 2001, bajo los condicionantes expresados en dicha resolución.

Posteriormente, ese Ayuntamiento, amplía la información solicitada en la que se nos hacía saber que esa Corporación local estaba pendiente de la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias en las que se haría un deslinde de la calle de 8 metros, siendo el ayuntamiento quien correría con los gastos del traslado del poste, *“hecho que se mantiene”*.

Habida cuenta que desde dicha fecha, no constaba en esta Institución, a pesar de los constantes escritos intercambiados con la Administración local, que se hubiese aprobado normativa urbanística alguna que determinase la anchura de viales, alineaciones y retranqueos y ante la ausencia de datos suficientes, habiendo transcurrido desde la incoación del expediente más de dos años, me vi en la necesidad de efectuar una serie de consideraciones al respecto.

Como sabemos, 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 ordenación vigente. Es, pues, la licencia urbanística un acto reglado, por el 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. Ese 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.

La falta de previsión normativa sobre alineaciones y retranqueos determina que la alineación exigible al ser concedida la correspondiente licencia de obra ha de ser la alineación fijada por la realidad preexistente, en función de las edificaciones contiguas o próximas o de cualquier dato fáctico que inequívocamente permita deducir la alineación.

Es evidente que la administración dispone de una amplia discrecionalidad para determinar tanto el establecimiento de las calles y viales como su especial configuración y trazado, siendo indudable que para ello deberá apoyarse en conocimientos técnicos. Pero la cuestión de dónde debe situarse un vial y qué características debe tener el mismo es algo que no resuelve la técnica sino que constituye una decisión administrativa en

función de la apreciación que se haga del interés público. Ahora bien, a pesar de la amplitud de la discrecionalidad de que dispone la administración en el ejercicio de esta actividad de planeamiento, los tribunales han controlado y anulado determinaciones relativas tanto a la previsión de viales como a su anchura y trazado, por considerarlas arbitrarias.

Pero además, debe tenerse en cuenta que uno de los principios informadores del ordenamiento urbanístico es el reconocimiento del derecho de propiedad urbanística, aunque su contenido y ejercicio se delimiten atendiendo a su función social, según el art. 33 CE y la legislación urbanística.

Ahora bien, el segundo principio informador, contemplado tanto en el art. 14 CE como en la legislación urbanística, es el del reparto equitativo de los beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados.

En este sentido, establece la Ley de 13 de abril de 1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y, en concreto, su art. 5 que “las leyes garantizarán, en todo caso, el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística en proporción a sus aportaciones”.

Por su parte, y de conformidad con el art. 4 c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, “en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, la actividad urbanística pública se orientará a la consecución de los siguientes

objetivos: c) Garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la propia actividad urbanística pública, así como el reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivados de cualquier forma de actividad urbanística”. En este mismo sentido se pronuncia el art. 5.3 e) del Decreto 22/2004, de 29 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Por otro lado, el art. 39.1 de la misma Ley de Urbanismo establece que “el planeamiento urbanístico tendrá como objetivo el reparto equitativo de los beneficios y cargas de la actividad urbanística”.

Por todo ello se realizó la siguiente resolución:

“Que esa Administración, impulse el procedimiento de aprobación de las Normas Subsidiarias y se tenga en cuenta lo expuesto en este escrito, así como lo prometido en sus informes, especialmente en lo referido a la anchura de viales y traslado del poste, actuando bajo el principio de la justa distribución de las cargas, beneficios y el de igualdad”.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Santovenia del Esla.

1.1.5. Facturación eléctrica

En la queja **Q/1448/04**, se denunciaba una facturación irregular que la empresa eléctrica Iberdrola realizó en relación con la vivienda del reclamante, sita en la localidad de Vezdemarban (Zamora), circunstancia

ésta de la que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora tenía conocimiento mediante escritos presentados por el afectado, sin que hasta la fecha se hubiese realizado actuación alguna desde la Administración autonómica al respecto.

Así lo expuesto nos interesamos en el caso y solicitamos información acerca del estado de la referida cuestión y en concreto sobre las actuaciones efectuadas por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora a la recepción de los escritos del reclamante.

En este sentido, a instancia de esta Institución, se procedió a desmontar el contador de energía eléctrica del inmueble del reclamante para proceder a su verificación, comprobándose que su funcionamiento era el correcto por lo que no resultaba factible el hecho de emitir una factura por una energía que no se había consumido, por lo que se requirió a la Empresa Iberdrola la devolución del dinero indebidamente cobrado.

Una vez efectuado el abono de la cantidad objeto de debate, procedimos al archivo del expediente al considerar solucionado el problema de manera satisfactoria.

1.1.6. Tendido eléctrico de baja tensión sobrevolando piscina municipal a la intemperie

En el expediente **Q/1589/03**, se denunciaba el riesgo de electrocución que corrían los usuarios de la piscina municipal de la

localidad de Buenavista (Salamanca) como consecuencia de unas instalaciones eléctricas propiedad de Iberdrola, ubicadas dentro del recinto y a pocos metros del agua. Además, se exponía en la denuncia el hecho de que los cables de la luz pasan a escasos metros de altura sobre la esquina del vaso de la piscina.

Dada la peligrosidad de la situación esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Buenavista y a la Consejería de Economía y Empleo interesando información sobre el caso. Así, el Ayuntamiento, en su informe nos hacía saber que:

“A lo largo del año 2003, se contactó con Iberdrola a fin que procediese a verificar los riesgos tanto de las instalaciones eléctricas como de los cables.

Se desplazaron a este municipio técnicos de Iberdrola, que indicaron que las instalaciones a las que hace referencia no constituían riesgo alguno para las personas, lo mismo ocurriría con los cables que sobrevolaban la piscina, al parecer su composición permite que se puedan emplear incluso debajo del agua.

No obstante, este Ayuntamiento, a título individual, a su costa y con el correspondiente permiso de Iberdrola, procedió en los meses de invierno de 2003, al enterramiento de dichos cables.

En cuanto a la instalación eléctrica, al no ser propiedad de este Ayuntamiento, no puede retirarla de motu proprio, sino que corresponde dicha obligación a Iberdrola, insistiendo sus propios técnicos excluyeron cualquier riesgo”.

Mientras que de los informes de la Administración autonómica resultaba que, una vez girada visita de inspección por un técnico del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca en febrero de 2004, se nos participaba que, con anterioridad a la construcción de la piscina, existía en el emplazamiento una línea de baja tensión de Iberdrola, supuestamente destinada al servicio público de distribución de energía, que en el año 2003, con la construcción de la piscina habría devenido en antirreglamentaria, ya que el Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, aún en vigor en junio de 2003, prohíbe las instalaciones de líneas aéreas por encima de piscinas, debiendo entenderse que la línea quedaría también antirreglamentaria cuando es la piscina la que se construye debajo. Por su parte, el actual Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, aprobado por RD 842/2002, de 2 de agosto, también prohíbe la existencia de líneas por encima de las piscinas.

De todo cuanto antecede se deducía que no se debió autorizar la construcción de la piscina mientras no se retirase la línea eléctrica,

si bien, en la actualidad al no estar en uso la piscina no se estimaba la existencia de riesgo.

Considerando lo expuesto, sorprendía a esta Institución la información dada por el Ayuntamiento ya que si en el invierno de 2003 se procedió al enterramiento de los cables eléctricos, ¿cómo era posible que según el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Salamanca, en febrero de 2004 constaba que había cableado aéreo?

En este sentido hemos de insistir -haciendo eco de lo expuesto en el informe de la Administración Autonómica- que tanto en el Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, como en el actual RD 842/2002, de 2 de agosto, se prohíben la existencia de líneas eléctricas por encima de piscinas en remisión a las Instrucciones Técnicas Complementarias y demás normativa de aplicación.

Además, y como complemento de lo expuesto, hemos de citar el Decreto 177/1992, de 22 de octubre, por el que se aprueba la normativa higiénico sanitaria para piscinas de uso público, en cuyo art. 19 se señala que las instalaciones eléctricas cumplirán el vigente reglamento Electrotécnico de Baja Tensión y en las prescripciones especiales establecidas en las Instrucciones Complementarias que regulan las instalaciones eléctricas para piscinas.

Decreto que enlaza directamente con la Instrucción MIE BT 028 p.3, en cuya instrucción nº 2 b) (contemplada para instalaciones para piscinas) señala que “no se instalarán líneas aéreas por encima de las piscinas ni a menos de 3 metros de su perímetro o de cualquier estructura próxima a ella, como plataformas, trampolines, etc.”

Por lo tanto, considerando que las instalaciones eléctricas objeto de debate eran anteriores a la construcción de la piscina podíamos afirmar que la actuación del Ayuntamiento no solamente fue irregular al autorizar y permitir la construcción de una piscina municipal debajo de una instalación eléctrica, sino también temeraria e imprudente, sin que sea causa justificante el hecho de que la empresa eléctrica sostuviese que los cables en cuestión pueden incluso ir por debajo del agua o que la piscina se encontraba actualmente cerrada según la Junta.

Por todo se consideró oportuno efectuar la siguiente resolución:

“Que de manera, pronta y diligente, ese Ayuntamiento efectúe las diligencias oportunas con al empresa eléctrica titular de la línea eléctrica de baja tensión que se encuentra sin soterrar para que ello se lleve a cabo.

Que se legalice la modificación del trazado o instalación ante el órgano competente de la Administración Autonómica según el art. 153 del RD 1955, de 1 de Diciembre de 2000, asumiendo las

responsabilidades que le competen en materia de gastos según el art. 162 del referido Real Decreto.

Que en tanto en cuanto ello no tenga lugar se adopte como medida cautelar el cierre de la piscina municipal.

Que con esta misma fecha esta Institución da traslado de una copia de la presente Resolución a la Conserjería de Economía y Empleo para su conocimiento y efectos oportunos”.

Al cierre del presente expediente nos encontramos a la espera de una respuesta por parte de la Administración local.

1.2.Gas

Hay que señalar, en primer lugar que nos encontramos ante una actividad encuadrada en el que, en términos descriptivos se denomina “sector energético”, sometido a intervención pública con fundamento en la Constitución Española y que explica el conjunto de potestades atribuidas a los poderes públicos, bien por afectar al dominio público, bien al servicio público.

Recordar los cambios que están teniendo lugar en el sector del gas como consecuencia de la Directiva europea del gas que ha tenido entrada en vigor en enero de 2003, produciéndose con ello una liberalización del mercado reconociendo con ello un nuevo poder al consumidor merced a su posibilidad de elegir a su suministrador.

Señalar que durante el año 2003 se ha notado una disminución de reclamaciones en este campo y aquellas que han sido presentadas han sido solucionadas.

Así por ejemplo, en el expediente que se tramitó en esta Institución con el número **Q/801/04**, se exponía el hecho de que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Valladolid no había facilitado al reclamante una copia del informe técnico elaborado en el expediente instruido a raíz de una fuga de gas que tuvo lugar en el domicilio del afectado sito en Valladolid, y que fue solicitado mediante escrito.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación sobre la cuestión planteada y en atención a la petición de información se remitió por la Administración autonómica informe en el cual se describían las diligencias practicadas por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Valladolid en relación con la acumulación de monóxido de carbono que se produjo en el domicilio de los afectados, problema que, parecía ser, se había solventado con un cambio de caldera. Sin embargo, no constaba que se hubiese facilitado una copia del informe técnico elaborado por el funcionario del Servicio Territorial, como así fue solicitado, y para ellos necesario para valorar la oportunidad de ejercitar acciones legales contra el constructor del inmueble.

A la vista de lo informado, se consideró necesario efectuar una serie de consideraciones al respecto.

El art. 105. b) de nuestro Texto Constitucional recoge en nuestro ordenamiento jurídico el derecho de “acceso a los archivos y registros administrativos”, si bien lo enuncia en términos amplios, que luego son concretados, tanto en lo que respecta al contenido como a las condiciones de ejercicio, por el art.35, el 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de RJAP-PAC, y RD 208/1996, de 9 de febrero, que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.

Efectivamente, el art. 35.1. consagra el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de los documentos contenidos en ellos, precepto que aparece desarrollado en el RD 208/1996, de 9 de febrero de 1996, norma que actualiza y potencia la coordinación de los servicios administrativos y sus relaciones con los ciudadanos, como instrumento de acercamiento con éstos, especialmente en lo relativo al acceso a la información y atención al ciudadano.

Asimismo, el art. 37 establece el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, si bien este derecho

podrá ser denegado motivadamente si concurren algunos de los casos previstos en el párrafo 4.

En virtud de todo lo expuesto formulé la siguiente resolución:

“Que por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Valladolid se facilite una copia del informe elaborado por el técnico en relación con el suceso producido en el domicilio de los afectados, en Valladolid.

Que en el supuesto de que lo interesado sea desestimado, se haga mediante resolución motivada de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de RJAP-PAC y demás de aplicación”.

La resolución fue cumplida en los términos expuestos por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Valladolid.

1.3. Plan solar. Gestión de subvenciones

En los expedientes **Q/893/04**, **Q/954/04**, **Q/01586/04**, **Q/1596/04** y **Q/795/04** se denunciaba en la existencia de presuntas irregularidades en la tramitación de las ayudas correspondientes al Plan Solar 2003, reguladas por Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocan subvenciones para proyectos de energía solar térmica, fotovoltaica y eólica-fotovoltaica no conectada a red.

La reclamación se refería a la ausencia de comunicación alguna de la Administración a los interesados. Estos veían desestimadas sus solicitudes sin llegar a conocer los motivos por los que la Administración rechazaba sus pretensiones, al contrario de lo que sucedía en otros casos en los que se presentaban proyectos de naturaleza similar.

Esta ausencia de comunicación se ha repetido también en relación con los beneficiarios de las ayudas. Los mismos ven como se reduce la cuantía previamente reconocida en el momento del pago sin que se haya dictado tampoco ninguna resolución administrativa que explique los motivos de tal reducción.

A la vista de lo informado en los diversos expedientes anteriormente referenciados y una vez sentado el motivo central de las diversas reclamaciones, se valoraron todas las cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de ayuda del Plan Solar, haciendo especial referencia a aquellos aspectos que han supuesto una infracción del ordenamiento jurídico aplicable, singularmente de la normativa básica reguladora del procedimiento administrativo y de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

Como referencia fundamental en el desarrollo de la presente resolución, se partió del hecho de que la convocatoria de ayudas que dio lugar a las diversas reclamaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo primero de sus Bases reguladoras, tiene lugar en régimen de concurrencia abierta, no competitiva.

El art. 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva y se define ésta como “el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios”.

Esto quiere decir, *sensu contrario*, que en una convocatoria de ayudas en régimen de concurrencia no competitiva -como ocurre en los supuestos que nos ocupan- todos los solicitantes que cumplan los requisitos establecidos en la convocatoria tendrían derecho a percibir la ayuda, algo que la propia Orden de convocatoria parece prever en su Disposición Adicional Segunda, cuando dice que “con cargo a los créditos consignados a la presente convocatoria podrán imputarse los expedientes de gasto relativos a subvenciones procedentes de convocatorias de ejercicios anteriores que tuvieran por objeto proyectos de energía solar y que se liquiden durante la vigencia de la presente convocatoria”.

Esta circunstancia (el hecho de que, en principio, todos los solicitantes que cumplan los requisitos establecidos en la Orden, tienen derecho a la ayuda) es la que ha dado lugar a las diversas reclamaciones, en

tanto que, habiéndose reconocido las ayudas a un número determinado de beneficiarios, existe un elevado número de interesados que ven denegadas sus solicitudes sin conocer los motivos que justifican las denegaciones. Y derivado de este hecho, surge inevitablemente la sospecha por parte de un elevado número de solicitantes de que la convocatoria de ayudas no se ha desarrollado de acuerdo con los principios de claridad y transparencia legalmente exigidos.

En este sentido, el art. 8 de la Ley General de Subvenciones, precepto básico, enumera los principios de gestión de las subvenciones, entre los que están los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. En idénticos términos se manifiesta el art. 122.1 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, cuando preceptúa que “ las ayudas y subvenciones con cargo a los Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León, que no tengan asignación nominativa, se concederán por los órganos competentes de la Administración General e Institucional con arreglo a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad”.

Una vez sentado el concepto general de las convocatorias de ayudas en régimen de concurrencia no competitiva y reconocida la necesidad de atender, entre otros, a los principios de transparencia y objetividad en la actuación administrativa, se examinó a continuación la actuación realizada por órganos adscritos a la Consejería de Economía y Empleo en la tramitación de los expedientes de ayuda del Plan Solar de Castilla y León

desde el punto de vista de las exigencias del procedimiento administrativo en un doble ámbito: la necesidad de contestar expresamente a las solicitudes presentadas por los ciudadanos y la obligación de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

La Base octava de la Orden de convocatoria, reduciendo el plazo máximo para resolver y notificar las resoluciones de solicitudes formuladas al amparo de convocatorias de ayudas y subvenciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que el art. 122.6 de la Ley de Hacienda de Castilla y León fija en un máximo de doce meses, determina que “las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el plazo de tres meses desde la fecha de la entrada de la solicitud en el Registro del órgano competente para su tramitación”.

Así pues, la propia Orden de convocatoria, en una decisión loable, impone un plazo para resolver y notificar las resoluciones considerablemente inferior al que la Ley de Hacienda permite. No obstante, esta obligación, a la vista de las numerosas reclamaciones planteadas, se convierte en un contrasentido, cuando la Consejería de Economía y Empleo ya no es que no dicte y notifique la resolución en el plazo que ella misma se ha impuesto, sino que se niega abiertamente a emitir las resoluciones que expliquen los motivos por los que se deniegan las ayudas amparándose en la regla general del silencio negativo del art. 122.6 de la Ley de Hacienda de Castilla y León.

Este incumplimiento, detectado en la totalidad de los expedientes que se han tenido ocasión de estudiarlo, debe ponerse en relación, como ya se dijo antes, con la obligación de dictar las correspondientes resoluciones que pongan fin a los procedimientos y de motivar las actuaciones que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

Debe quedar claro que una cosa es que el mero transcurso de un plazo habilite al interesado, si lo estima oportuno, para entender su petición o solicitud desestimada y acudir a reclamar su derecho a la vía judicial oportuna y otra muy distinta, como parece pretender la Consejería convocante de las ayudas, es que el transcurso del plazo para resolver y notificar la resolución (en el caso, tres meses) se conciba como hecho justificante de la falta de dictado de la misma.

No es necesario insistir en que la figura del silencio administrativo se concibe como una mera ficción legal que permite al ciudadano interesado acceder al recurso contencioso-administrativo. No obstante lo anterior, en todo caso, la Administración pública tiene la obligación de resolver expresamente, de forma que si da la razón al ciudadano, se evitará el pleito (Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero). En esta línea, el art. 43.3 LRJPAC afirma que “la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”.

El citado texto legal insiste en la necesidad de dictar resolución expresa en el apartado cuarto del aludido art. 43, a pesar de que se haya producido silencio administrativo, cuando dispone que la obligación de dictar resolución expresa, en los casos de desestimación por silencio administrativo, se deberá ajustar a un régimen que consiste en que la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

La obligación de dictar resolución expresa denegando las solicitudes de los interesados se fundamenta en otras circunstancias adicionales a las expuestas. En primer lugar, porque la materia objeto de la reclamación no está incluida dentro de las cuestiones exceptuadas de la obligación de resolver en el art. 42.1 LRJPAC (supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio y procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración). En segundo lugar, en cuanto que la propia convocatoria en su Base Octava -Resolución- atribuye a la Dirección General de Industria, Energía y Minas la competencia para resolver sobre la concesión o denegación de las ayudas o incentivos, es decir, impone a la citada Dirección General la obligación de dictar una resolución expresa, independientemente de que la solicitud sea reconocida o desestimada.

Justificada suficientemente la necesidad de dictar una resolución expresa de todas las solicitudes presentadas en el marco de las ayudas del Plan Solar (algo que ha de subrayarse más aun en un proceso de

conurrencia no competitiva), resulta evidente que el dictado de una resolución expresa se concibe como un instrumento de garantía para los solicitantes, en tanto en cuanto así pueden conocer las razones que han movido a la Administración a adoptar una resolución determinada (el otorgamiento o la denegación de la ayuda) y no se verán obligados a impugnar desconociendo por qué sus solicitudes, al contrario que otras que aparentemente son de similar naturaleza, no son atendidas por la Administración.

Esta situación irregular, ante las múltiples denuncias efectuadas por los solicitantes de ayudas del Plan Solar que constan en esta Procuraduría, debe ponerse en relación con la necesidad de que la Consejería de Economía y Empleo, tanto a nivel de Administración General como de Administración Institucional, articule las medidas que garanticen que los derechos de los administrados a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (art. 35, letras a) y g) LRJPAC) se conviertan en una realidad y no permanezcan como una mera declaración retórica.

En otro orden de cosas, es muy importante destacar que, en algunos casos, la desestimación de las solicitudes de ayuda tiene su origen en de la

emisión por el órgano fiscalizador de una nota de reparos y la consiguiente ausencia de la toma de razón.

Esto ha llevado a considerar que si las notas de reparo formuladas por los órganos fiscalizadores se refieren a defectos de forma y no de fondo (lo que ineludiblemente conllevaría la denegación de la ayuda solicitada), el órgano gestor de las ayudas, en cumplimiento del art. 76 LRJPAC, debería haber requerido al solicitante para que procediera a aclarar el extremo solicitado por la Intervención, como paso previo a la concesión de la ayuda.

Por lo tanto, en los casos que el órgano interventor formule reparos de carácter formal o documental que, de ningún modo, van a dar lugar a la denegación de la ayuda solicitada, lo que debería haberse realizado es requerir al solicitante para que atendiera el reparo, pero en ningún caso, como se hizo, archivar el expediente sin más trámite y sin dictar una resolución al respecto.

En definitiva, es necesario instruir a los órganos gestores de las ayudas del Plan Solar no solamente para que dicten una resolución, sino ,para que en el caso de que los órganos fiscalizadores planteen un reparo, se realicen los pertinentes requerimientos a los interesados para que completen la documentación exigida en la convocatoria.

Como se ha anticipado al inicio de esta resolución, las reclamaciones estudiadas se referían a la falta de respuesta por parte de la Administración pero también a la falta de motivación de las resoluciones

adoptadas, entre las que son de reseñar las reducciones de ayudas previamente reconocidas.

La posibilidad de la Administración de acordar la reducción de ayudas encuentra su fundamento en el art. 122.10 de la Ley de Hacienda de Castilla y León, al disponerse que “toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, y en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones o ayudas otorgadas por otras Administraciones o Entes públicos o privados, nacionales o internacionales, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión”.

Según informa la Dirección General de Energía y Minas, *“para el control de las ayudas concedidas para la misma actividad, se solicita al beneficiario que aporte declaración en la que consten todas las ayudas concedidas, siendo necesaria su presentación tanto en la fase de resolución de concesión como en la fase de pago, resultando en algunas ocasiones diferente, pues cuando se han solicitado otras ayudas en otras Administraciones Públicas, para la fase de concesión, aún no les han contestado, y posteriormente ya es declarada la concesión de las ayudas en la fase de pago.*

Ante los hechos indicados anteriormente, en la comprobación y justificación para el pago de la subvención se contabiliza la suma total de las ayudas concedidas, determinando, cuando así proceda, la reducción de las subvenciones para ajustar la intensidad máxima a conceder, según las

Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente”.

Si bien la explicación que se acaba de transcribir parece justificar las reducciones de las ayudas, tal razonamiento debería haber sido puesto en conocimiento de todos y cada uno de los beneficiarios de las ayudas, pues una decisión administrativa de tal calado se trata sin duda de un acto que limita un derecho subjetivo anteriormente reconocido. Por este motivo, y en aplicación del art. 54 LRJPAC, debería haberse dictado una resolución motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, en la cual se diera cumplida relación de los motivos que, según la Consejería de Economía y Empleo, justificaban la reducción de las correspondientes ayudas.

Por otra parte, el art. 3 b) del Decreto 24/2004, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la tramitación de expedientes de gasto en determinadas subvenciones, aplicable al Plan Solar de Castilla y León en el Programa de energía solar térmica, fotovoltaica y eólica-fotovoltaica, impone a los órganos de la Administración General e Institucional de la Comunidad sujetos a función interventora la obligación de remitir la propuesta de resolución de la concesión de la subvención a la Intervención correspondiente para que compruebe que el importe de las subvenciones que se propone conceder, sumado al importe de las ya propuestas en el ejercicio para la misma línea de subvención, no supera el

límite cuantitativo fijado por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos para dicha línea.

Siguiendo la argumentación que anteriormente se realizó, si dicha previsión normativa fuera la causante de la reducción de las ayudas, ello debería trasladarse a los interesados para que éstos, en legítimo uso de sus derechos, hicieran uso de las vías de impugnación que el ordenamiento jurídico les otorga.

Cuestión distinta hubiera sido si la convocatoria de ayudas reclamada hubiera incluido cláusulas de denegación de ayudas por falta de crédito presupuestario, utilizando una práctica repetida por las distintas Administraciones Públicas, o si se hubieran delimitado de manera precisa los criterios de concesión de las ayudas, sin remitirse a la existencia de una serie de Instrucciones de carácter interno.

Por consiguiente, la necesidad de dictar resolución expresa sobre las ayudas solicitadas en el ámbito del Plan Solar de Castilla y León y la obligación de motivar las resoluciones administrativas que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos de terceras personas no se conciben únicamente como consecuencias derivadas de la normativa básica reguladora del procedimiento administrativo, sino también como garantías de los administrados para una mejor defensa de sus derechos.

En una perspectiva amplia, estas obligaciones legales igualmente guardan relación con los principios de funcionamiento de las Administraciones Públicas. Así sucede en nuestra Comunidad de Castilla y

León cuando 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, señala que “en sus relaciones con los ciudadanos, la Administración de la Comunidad, para el servicio efectivo a los mismos, actúa con objetividad y transparencia en la actuación administrativa con arreglo a los principios de simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión y con pleno respeto a sus derechos”.

Desde este punto de vista, resultaría importante que desde la propia Consejería de Economía y Empleo se abordasen cuantas actuaciones fueran necesarias con el fin de agilizar la publicidad del contenido de las subvenciones, en atención al mandato del art. 122.6 de la Ley de Hacienda en los aspectos de identidad de los beneficiarios, cuantía de la subvención y objeto de la misma.

Finalmente, y a la vista de diversas reclamaciones presentadas sobre el asunto, parece que existe un importante retraso en el pago de las ayudas reconocidas, motivo por el cual la Consejería de Economía y Empleo debería articular cuantas medidas sean oportunas para evitar retrasos y dilaciones en el procedimiento objeto de las quejas.

En virtud de todo lo expuesto, se ha remitido a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

1. Que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 LRJPAC, se dicten por la Consejería de Economía y Empleo las resoluciones expresas respecto de cuantas solicitudes de ayuda presentadas al

amparo de la Convocatoria del Plan Solar de Castilla y León: Líneas I y II (Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo) hayan sido desestimadas por silencio administrativo, y, singularmente, de las contenidas en los cinco expedientes de queja que han dado lugar a esta Resolución, indicando expresamente los motivos que, en su caso, justifican la denegación de las ayudas solicitadas.

2. Que en atención al mandato del art. 52 LRJPAC, se proceda a dictar, caso de que así no se hubiera hecho, las pertinentes resoluciones de reducción de ayudas a aquellos interesados que vieron reconocido un importe superior al realmente percibido, indicando asimismo los motivos que justifican tal decisión.

3. Que se adopten cuantas medidas sean necesarias para conseguir que la notificación y resolución del procedimiento de concesión de ayudas del Plan Solar de Castilla y León -bien en sentido estimatorio, bien en sentido desestimatorio- no se realice en el plazo que la propia Consejería de Economía y Empleo considere oportuno establecer, de conformidad con la previsión del art. 42 LRJPAC.

4. Que, en el caso de que los órganos interventores formulen notas de reparos a las propuestas de concesión de ayudas remitidas por los órganos gestores, se proceda a dar trámite a dichos reparos, de manera que si el reparo consiste en una cuestión de fondo, se

proceda a dictar la oportuna resolución desestimatoria de la solicitud, mientras que, si el reparo es formal, se requiera a los solicitantes para que aporten la documentación que fuese necesaria.

5. Que, en su caso, y en atención al mandato del art. 122.6 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, se adopten cuantas medidas sean oportunas para agilizar la publicidad de la concesión de las subvenciones acogidas al Plan Solar de Castilla y León.

6. Que se tengan en consideración cuantas reflexiones se han realizado a lo largo de la presente resolución con el fin de que el procedimiento de concesión de las ayudas objeto de las reclamaciones se ajuste a los principios de objetividad, transparencia, simplicidad, claridad y proximidad, explicitados 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”.

2. EMPLEO

La Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene entre una de sus competencias previstas en el art. 36.10 del Estatuto de Autonomía la función ejecutiva en materia laboral, correspondiendo al Estado las competencias de legislación laboral y el ejercicio de la alta inspección.

En este año, se ha producido la consolidación del Servicio Público de Empleo que entró en funcionamiento el uno de enero de dos mil cuatro,

y que ha servido para encauzar y dotar de una estructura administrativa a todas las competencias que tiene en materia de empleo nuestra Comunidad Autónoma.

2.1. Formación Profesional

En este apartado, destacar que se han resuelto en este año las quejas presentadas por algunos alumnos y participantes en diversos cursos de formación e inserción profesional, y que mencionábamos en el informe anual anterior.

Así, en lo que se refiere a las quejas sobre la selección de alumnos en las escuelas-taller organizados por las administraciones locales y la Comunidad Autónoma, hemos de mencionar el expediente **Q/104/03**, que hace referencia a la denegación de la admisión a una alumna en el proceso selectivo en el Proyecto de Taller de Empleo “Mujeres en Acción”, convocado por la Asociación para el Desarrollo Endógeno de la Comarca de Almazán y otros municipios (Adema), en la provincia de Soria. En dicha queja, se mostraba la disconformidad con la baremación establecida para la selección de estos alumnos, ya que algunos de los seleccionados no cumplían con los requisitos que establecía las bases de selección. Igualmente, al reclamar la revisión del caso, según el autor de la queja, el Grupo de Trabajo Mixto le remitió la resolución denegatoria del acceso a este curso, sin que quepa ulterior recurso en vía administrativa, pero sin poner en esa resolución pie de recurso.

Admitida la queja a trámite, tras la solicitud de información a la Consejería de Economía y Empleo, se procedió a su estudio en el marco de 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.

En este caso objeto de queja, se observa que, en primer lugar, el Grupo de Trabajo Mixto constituido por representantes de la Oficina Territorial de Trabajo de Soria y de la Asociación para el Desarrollo Endógeno de la comarca de Almazán y otros municipios (Adema) establecieron en su primera reunión los requisitos para la selección de los monitores, director y administrativo de dicho taller de empleo, al igual que las alumnas de dicho taller: así, se efectuaría a través de oferta genérica en el ámbito de Adema, manteniendo como criterios de selección los establecidos en el impreso de baremación que se adjunta, pero sin hacer referencia en ningún momento a ninguna entrevista que se debería efectuar para llevar a cabo la selección de dichas trabajadoras.

Es cierto que primero se efectuó un sondeo a través de la oferta genérica por parte de la Oficina de Empleo de Almazán, pero posteriormente dicha selección se hace a través de los requisitos objetivos establecidos en esta baremación, que recoge los criterios de preferencia del art. 16, y que se mencionaban en el anexo que se remitió a la Oficina de Empleo para su cumplimentación por las solicitantes.

Esta Procuraduría no se muestra conforme con el criterio que se indica en el informe en el sentido de que la Oficina de Empleo de Almazán no debía haber mostrado el listado de preseleccionadas: uno de los principios claves de todo proceso de selección en el ámbito de los órganos de las administraciones públicas, debe ser el principio de transparencia y publicidad, y de libre acceso de los interesados a la documentación obrante en el mismo: en este caso, no cabe criticar la actuación de dicha oficina, máxime si se encontraba en el puesto nº 18 como se dice en el informe. En principio, todas las participantes en el proceso de selección cumplían el requisito establecido en el art. 16 de la orden, en el sentido de estar desempleadas, ya que, según certificado de la Oficina Territorial de Trabajo de Soria, todas ellas se encontraban inscritas con anterioridad a la fecha en que se efectuó la oferta genérica de empleo.

No se puede entrar a valorar detalladamente los requisitos objetivos establecidos en el folleto para la selección de dichas trabajadoras, ya que, en principio, se recogieron los criterios de preferencia establecidos en el art. 16 de la orden. Así, se recogió en un acta en la que se encuentra la relación de trabajadores participantes seleccionados, en las que se establecía la puntuación de los criterios de preferencia de cada una de ellas, separada de la fase de entrevista.

Esta Institución no acierta a comprender el sentido de la fase de la entrevista en este proceso de selección, ya que no consta ni en el procedimiento de baremación establecido en el art. 16 que alude a una serie

de criterios preferentes, ni tampoco en el acta de la primera reunión del Grupo de Trabajo Mixto, que sí establece la realización de una entrevista para la selección del director coordinador, de los monitores de auxiliar de geriatría y del auxiliar administrativo del Taller de Empleo, pero en ningún momento de las trabajadoras seleccionadas. De esta forma, sin ningún tipo de motivación, sin que sea necesario de acuerdo con el art. 16 de la Orden de 22 de abril de 2002, y sin que conste en el acta de la primera reunión, se acordó la realización de una entrevista por el Grupo de Trabajo Mixto que supuso que el reclamante de la queja tuviese la peor nota de todas las aspirantes en esta entrevista, pasando a quedar en reserva.

Por ello, el Grupo de Trabajo Mixto debió haber incluido, en su caso, la entrevista en el proceso de selección de dichas alumnas en el acta de la primera reunión, pero no durante su desarrollo y sin justificación, incurriendo a juicio de esta Institución, en una arbitrariedad proscrita para las administraciones públicas en el art. 9 CE. Así, se ha recogido en algunas sentencias, entre las que cabe citar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del TSJ de Andalucía de 13 de mayo de 2002, que afirma con respecto a la realización de una entrevista en la selección de un monitor de una Escuela Taller lo siguiente en el Fundamento Jurídico Cuarto: “Esto significa que el margen de discrecionalidad concedido por las bases a la comisión de selección era importante, pero desde luego limitado, porque se concedía más importancia a los componentes objetivamente puntuables y demostrables mediante

documentación acreditativa”. Y concluye dicho Fundamento jurídico de la siguiente forma: “Esta Sala quiere precisar que la desviación de poder apreciada no consiste en adjudicar la plaza a una persona inidónea para ocupar el puesto, sino, exclusivamente, en forzar la puntuación de la entrevista hasta lograr, al margen de la objetividad y de las propias bases del concurso rectamente interpretadas, extravasando el ámbito reservado a la legítima discrecionalidad administrativa, que el concursante a quien a priori consideraban más idóneo, obtuviera más puntos que sus adversarios”.

En lo que respecta a la reclamación del autor de la queja sobre lo sucedido, hemos de decir que en diciembre de 2002 se reunió el Grupo de Trabajo para contestar de forma negativa, notificándoselo sin darle la posibilidad de recurrir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Este error se reconoce por la propia Consejería de Economía y Empleo en su informe, al determinar que se le debía haber advertido la posibilidad de acudir a la vía judicial, si así lo hubiese querido la reclamante.

Hemos de referirnos a la dicción literal del art. 14.4 de la orden que hace referencia a que “Las incidencias y reclamaciones que se pudieran suscitar derivadas de los procesos de selección, serán resueltas por el grupo mixto, sin que quepa ulterior recurso en vía administrativa”. Sin embargo, esta imposibilidad de interponer un recurso en vía administrativa es totalmente contraria al sistema de recursos administrativos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico. Por lo tanto, con carácter general, frente a la Resolución por la que se seleccionen tanto los alumnos trabajadores, como

del personal docente y de apoyo, debe existir un recurso que dilucide en vía administrativa dicha pretensión. Así, una solución sería la aplicación del art. 114 de la Ley 30/1992, que establece en el régimen de los recursos de alzada que “A estos efectos, los tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos”: Por tanto, las resoluciones del grupo mixto podrían ser recurribles en alzada frente al jefe de la Oficina Territorial de Trabajo de cada provincia que es la autoridad que nombra al Presidente del grupo de trabajo mixto.

Se formuló la correspondiente resolución a la Consejería de Economía y Empleo:

«1.- Que, por parte del Grupo de Trabajo Mixto de selección de las trabajadoras participantes en el Taller de Empleo “Mujeres en Acción” convocado por la Asociación para el Desarrollo Endógeno de la Comarca de Almazán y otros municipios (Adema), se debió haber seleccionado a la reclamante, al haber superado los criterios de preferencia fijados en el impreso a rellenar por las participantes, y al haber incurrido el Grupo de Trabajo Mixto en causa de arbitrariedad por no haber fijado de forma previa en el Acta de la primera reunión de este grupo la necesidad de realizar

una entrevista, y acordarlo posteriormente sin ninguna motivación y sin reflejarlo en ningún Acta.

2.- Que se derogue el inciso establecido en el art. 14.4 de la Orden de 22 de abril de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establece el procedimiento de gestión y de la concesión de ayudas y subvenciones para Programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y de Talleres de Empleo por la que se determina la imposibilidad de recurrir en vía administrativa las incidencias y reclamaciones que se pudieran suscitar derivadas de los procesos de selección de alumnos trabajadores y personal docente, es nulo de pleno derecho al contradecir lo establecido en el art. 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

3.- Que se debió haber señalado en la comunicación de diciembre de 2002 del Grupo de Trabajo Mixto por el que se denegaba la reclamación interpuesta, de la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional competente habiendo causado indefensión».

Dicha Resolución fue aceptada parcialmente por la Administración autonómica, ya que no se produjo un perjuicio a la interesada al haber sido admitida para otro Taller de Empleo que desarrolla con satisfacción. Sin embargo, con respecto al art. 14.4 de la Orden de 22 de abril de 2002, hay

que indicar que dicha Orden ha sido derogada por la Orden EYE/49/2004, de 10 de mayo. Pero, tal como afirma la Consejería en su informe, *“No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que este texto repite lo estipulado en el antiguo art. 14.4, se tramitará una modificación que subsane este aspecto, cumpliéndose así con lo establecido por el Procurador del Común en la Resolución”*. Así, *“se tramitará una modificación de la normativa, según se señala en el punto anterior, así como instrucciones internas, que imposibilitará la indefensión de los interesados en el proceso de selección de participantes en los Talleres de Empleo”*.

Hay ocasiones que las quejas se refieren a la selección de monitores para las escuelas taller, debemos acudir al expediente **Q/285/03**, referido a las discrepancias en el procedimiento de contratación de un monitor de cantería en una Escuela Taller en el municipio de León.

Tras recibir las informaciones del Ayuntamiento de León y de la Consejería de Economía y Empleo, se analizaron todos los aspectos de la cuestión a partir de la Orden de 22 de abril de 2002.

Dicha Orden establece 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 de esta Orden, *“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”: así, en este caso, se constituyó con representantes de la Oficina Territorial de Trabajo de León y del Ente Promotor, la Fundación Leonesa para el Desarrollo Económico, la Formación y el Empleo (Fuldefe), dependiente de este Ayuntamiento.

El art. 17 de esta Orden establece el procedimiento de selección del director, docentes y personal de apoyo y del personal de las Unidades de Promoción y Desarrollo:

1.- 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 podrá 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.

2.- 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 objeto de queja, se observa que en el Acta de constitución del grupo de trabajo mixto para la selección de personal y de alumnos-trabajadores de la Escuela Taller se determina el perfil de los candidatos en el caso de personal de la casa de oficios:

- Preferencia desempleados.

- Prioridad: personas que hayan ocupado puesto similar en otra Escuela Taller/CO, o Taller de Empleo, con gestión favorable.

- Formación adecuada al puesto y experiencia laboral en la ocupación.

Asimismo, en dicha reunión, se aprobó aplicar el siguiente procedimiento de pruebas de selección, lugar y hora:

1ª Fase: 1º.- Pruebas teórico-prácticas (elaboradas por Fuldefe y Ott.)

2º.- Valoración del currículum según modelo preparado al efecto para cada plaza y en función de los méritos y baremos acordados en el punto 9º.

2ª Fase: 3º.- Entrevista personal a los candidatos que superen los mínimos establecidos por el GTM. en las pruebas realizadas, y en la suma conjunta con la valoración del ‘currículo’ (1ª Fase).

4º.- Pruebas profesionales (en caso que así se considere por el Grupo de Trabajo Mixto).

Ante la discrepancia de méritos, debería resolverse a favor del criterio más objetivo que se establece en la valoración del currículum de los candidatos, valorándose de forma incorrecta lo establecido en el certificado del ayuntamiento que se refleja la actuación del autor de la queja como muy positiva, sin que se haya puntuado en cambio nada de acuerdo con las Actas del Grupo Mixto de Trabajo, por lo que éste debía haber sido seleccionado en primer lugar, y no en realidad suplente como quedó. Esta cuestión ya ha sido resuelta en alguna ocasión por diversas sentencias de los Tribunales: así, a título de ejemplo, cabe citar la STSJ de Galicia de 10 de mayo de 2000 que revocó la adjudicación de una plaza de Maestro de Taller de Cantería efectuada por un ayuntamiento y del Instituto Nacional de Empleo (Inem), al incumplir lo establecido en las Bases de convocatoria. Igualmente, se efectúa en Sentencia de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo de Granada del TSJ de Andalucía de 13 de mayo de 2002, sobre un proceso de adjudicación de una plaza de monitor de una escuela taller; “anulando dicho acuerdo y declarando el derecho preferente de la recurrente para ocupar la referida plaza durante los seis meses para los que fue convocada, y condenando al ayuntamiento demandado a indemnizar al recurrente en la cuantía a que hubiera ascendido la remuneración correspondiente al desempeño de dichos seis meses de trabajo con jornada completa”, al incurrir en una arbitrariedad y desviación de poder en la baremación de estos méritos.

Esta Procuraduría entiende que, en primer lugar, debe procederse por el órgano competente de la actual Consejería de Economía y Empleo, a la revisión de oficio del proceso selectivo de adjudicación de dicha plaza de Monitor de Cantería de la Escuela-Taller, en el sentido de declarar la nulidad de la resolución de enero de 2003, por la que el autor de la queja quedaba suplente, al no haberle baremado como mérito en el currículum la experiencia profesional. Para llevar a cabo dicho procedimiento de revisión de oficio de un acto declarativo de derechos como es éste, no es preciso que se haga a instancia de parte, sino que puede efectuarse “a propia iniciativa” del órgano administrativo, tal como se dice en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC. Asimismo, el órgano competente para llevarlo a cabo es, de conformidad con el art. 63 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León “corresponderá al órgano administrativo jerárquicamente superior, si

lo hubiere, o al mismo órgano autor de la disposición o acto nulo, en caso contrario”.

Con respecto a la actuación del Ayuntamiento de León y, en este caso, el Instituto Leonés de Desarrollo Económico, Formación y Empleo (Ildefe), como sociedad pública promovida desde este Ayuntamiento, ésta ha sido ajustada a la legalidad vigente, ya que, en su momento, contrató a la persona seleccionada por el Grupo de Trabajo Mixto. Sin embargo, en la actualidad, entendemos que, tras la revisión de oficio que se lleve a cabo por la Administración autonómica, debe proceder a la contratación del reclamante y al abono de las cantidades adeudadas y que dejó de percibir como Monitor de Cantería de la Escuela Taller, ya que debió haber sido él la persona seleccionada por los motivos expuestos.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones:

Consejería de Economía y Empleo:

“1. Que, por parte del órgano competente de la Consejería de Economía y Empleo, se revise de oficio la resolución de enero de 2003 del Grupo de Trabajo Mixto en el sentido de declarar su nulidad y adjudicar la plaza de Monitor de Cantería de la Escuela-Taller al reclamante al no haberse baremado sus años de experiencia profesional en programas de Escuelas-Taller en puestos similares, trasladando dicha revisión al Ayuntamiento de León para que proceda a la rectificación de la selección.

2.- Que se derogue el inciso establecido en el art. 14.4 de la Orden de 22 de abril de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establece el procedimiento de gestión y de la concesión de ayudas y subvenciones para Programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y de Talleres de Empleo por la que se determina la imposibilidad de recurrir en vía administrativa las incidencias y reclamaciones que se pudieran suscitar derivadas de los procesos de selección de alumnos trabajadores y personal docente, es nulo de pleno derecho al contradecir lo establecido en el art. 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero”.

Ayuntamiento de León:

“Que, tras la revisión de oficio que efectúe el órgano competente de la Administración autonómica de la Resolución de enero de 2003 del Grupo de Trabajo Mixto en el sentido de declarar su nulidad y adjudicar la plaza de monitor de cantería de la Escuela-Taller al reclamante, se lleve a cabo su contratación por el (Ildefe) y la indemnización de las cantidades adeudadas en la cuantía a que hubiera ascendido la remuneración correspondiente al desempeño de dicha plaza de Monitor”.

Dicha resolución fue aceptada parcialmente por la Administración autonómica, ya que rechaza el procedimiento de revisión de oficio, al entender que *“la baremación y el procedimiento de selección en general que realiza el grupo de trabajo mixto no constituye un acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa”*, aceptando la modificación del art. 14.4 por los motivos expuestos en el anterior expediente relatado en este informe. En cambio, el Ayuntamiento de León rechazó la resolución al entender que Ildefe, SA. es una empresa mixta municipal que en el supuesto que nos ocupa, no ha tenido ninguna intervención, por lo que no está legitimada para asumir las obligaciones que pudieran generarse en este asunto, y al no intervenir realmente en esta contratación ya que “Como puede observarse, en todas las actuaciones llevadas a cabo, intervino activamente Fuldefe, sin que Ildefe tuviera participación alguna que diera origen a la resolución contenida en el expediente de queja. Asimismo Fuldefe e Ildefe ostentan cada una de ellas su propia personalidad jurídica, desarrollan actividades independientes sin ninguna interferencia entre ambas y cuya única conexión radica en que Ildefe forma parte del patronato de la Fundación”.

Por último, mencionar igualmente que estas disconformidades con la organización de cursos de inserción y formación profesional por parte de los ayuntamientos: así, cabe señalar la queja **Q/2074/03**, el caso objeto de queja es la presunta desorganización en la presentación de solicitudes para el curso denominado Agentes de Igualdad de Oportunidades amparado en

la iniciativa comunitaria Equal organizado por el Ayuntamiento de Salamanca que comenzaría en octubre de 2003. Para ello, se insertó un anuncio publicitario en los medios de comunicación de la capital salmantina, estableciendo la fecha y lugar de inscripciones, en la Oficina de Promoción Económica y Empleo. Sin embargo, una vez personados allí los solicitantes, se modificó el sistema, dando un número repartido por un empleado de dicha Oficina como número de registro para acudir a la inscripción para la realización de este curso, cambiando el sistema empleado de admisión.

Tras recibir la información solicitada desde el Ayuntamiento de Salamanca, se comprobó la veracidad de lo expuesto por el autor de la queja, alegando la Corporación municipal que el cambio fue debido a la avalancha de solicitantes, como se reconoce en la documentación presentada, que habían pasado parte de la noche esperando el acceso. Por ello, se escogió posteriormente el sistema de dar un papelito dando un número correlativo a cada uno de los que se encontraba en la cola y el número de solicitudes que llevaba: esto fue, según la información facilitada, según el informe facilitado a esta Institución, para “garantizar orden, transparencia y objetividad”.

Esta Procuraduría entiende que éste no es el sistema más adecuado para garantizar esa transparencia, objetividad y orden que pretendía la Oficina de Promoción Económica y Empleo en el desarrollo de este curso. Para ello, el ordenamiento jurídico administrativo ha establecido un sistema

de recepción de solicitudes y documentación para entregar a las Administraciones públicas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, a través de los registros oficiales. Las Administraciones públicas, no sólo pueden disponer de un único registro general, sino que cabe que se articule un sistema de registros en unidades administrativas dependientes de dicha Administración, tal como establece el art. 38.2 de la misma. Las condiciones de los registros de las Administraciones públicas se establecen igualmente, en el segundo párrafo del art. 38.2 ya mencionado: “Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida”. Para ello, el art. 38.3 de la Ley 30/1992 articula un mecanismo informático para garantizar los principios de dicha norma, y el art. 38.4 establece un sistema de comunicación entre Registros administrativos.

Por lo tanto, si el Ayuntamiento de Salamanca estableció un sistema por el que el criterio de admisión de las solicitudes, que cumpliesen los requisitos del anuncio de convocatoria al curso de Agentes de Igualdad de Oportunidades iba ser el orden de llegada de las solicitudes a la Oficina señalada, debía haberse articulado ese mecanismo a través de un registro oficial de entrada, del que carecía esa Oficina. De esta forma, el sistema elegido por la Oficina de Promoción Económica y Empleo dependiente del Organismo Autónomo de Gestión Económica y Recaudación para la selección a las alumnas del curso “Agentes de Igualdad de Oportunidades”

es contrario a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y vulnera los principios de igualdad y transparencia que en sus escritos la mencionada Oficina dice defender.

El sistema, por tanto, que debía haber escogido era la admisión de solicitudes a través del registro de entrada oficial del Organismo Autónomo de Gestión y Recaudación, sin perjuicio de lo establecido en el art. 38.4 de la Ley 30/1992. Así, el sistema informático implantado en los registros oficiales hubiera garantizado la fecha y la hora de la solicitud de los peticionarios de dicho curso. Además, se hubiera asegurado que el acceso a dicho curso hubiere sido individualizado, y que no fuese posible que alguna de las peticionarias presentase la solicitud por otra, al exigirse la identificación para presentar la solicitud. Esta resolución no entra, por supuesto, a valorar la imparcialidad o no de los números que se dieron en la cola por parte del personal de la Oficina de Promoción Económica y Empleo, sino que enjuicia el sistema establecido que esta Institución entiende que no es el más acorde para garantizar el principio de igualdad y de transparencia en el acceso al curso de “Agentes de Igualdad de Oportunidades” que se iba a celebrar.

Por ello, se formuló esta resolución al Ayuntamiento de Salamanca:

“Que se debió haber establecido un sistema de presentación de solicitudes para el acceso al curso de Agente de Igualdad de Oportunidades organizado por la Oficina de Promoción Económica y Empleo dependiente del Organismo a través del

Registro general del Organismo Autónomo de Gestión y Recaudación del Ayuntamiento de Salamanca, sin perjuicio de lo establecido en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que el número asignado por los trabajadores de dicha Oficina no puede sustituir a la función de registro a través de soporte informático regulada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Que, al haber vulnerado los principios de igualdad y transparencia que rige el acceso a los registros públicos, se debió estimar por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Salamanca, el escrito presentado por el autor de la queja, anulando el proceso selectivo del 6 de octubre, y volviendo a iniciar otro a través del Registro General de dicho Organismo autónomo, respetando lo establecido en la Ley 30/1992.

Que, para futuras ocasiones, en el sistema de selección del personal para los cursos que organicen los órganos administrativos del Ayuntamiento de Salamanca, las instancias se presenten en los registros administrativos oficiales de dicho Ayuntamiento, sin perjuicio de lo establecido en el art. 38.4 de la Ley 30/1992”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Salamanca, afirmando que éste sería el sistema elegido para futuras ocasiones similares.

2.2. Colocación y empleo

En el presente apartado analizar las quejas referidas tanto a la gestión de las políticas activas de empleo, cuya competencia corresponde en la actualidad a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como a problemas en la gestión y percepción de las prestaciones de desempleo, que sigue en manos de la Administración del Estado.

Este año únicamente ha habido quejas relativas a la gestión de las prestaciones de desempleo, (retraso en su percepción, condiciones de la Renta Activa de Inserción, disconformidad en su cuantía o en causas de suspensión o extinción), que han sido remitidas al Defensor del Pueblo, por ser competencia de la Administración del Estado, a través de las direcciones provinciales del Instituto Nacional de Empleo (Inem), dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2.3. Seguridad y salud en el trabajo

En este apartado, hacemos referencia a la seguridad y salud laboral que constituye uno de los principios rectores de la política social y económica establecido en el art. 40.2 CE, al establecer que los poderes públicos deberán velar por la seguridad e higiene en el trabajo, y que ha

tenido su reflejo legal en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Las quejas no han sido muy numerosas, ya que la mayor parte de ellas se encuadran en el ámbito de la Seguridad Social, referida a los denominados riesgos profesionales: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Mencionar la queja **Q/974/03** que muestra su disconformidad por el estado de las oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila sitas en la Avda. de Portugal, nº 47 y la Calle Jardín del Recreo, nº 2.

Tras la amplia y detallada información remitida desde el Ayuntamiento de Ávila y la propia Consejería de Fomento, se acredita la dispersión de las oficinas de este Servicio Territorial: así, en principio, las instalaciones se encontraban situadas, a considerable distancia unas de otras: así, en la Calle Alemania, nº 5, se encontraban la Jefatura de Servicio y la Secretaría Técnica (1ª planta) y las Secciones de Promoción Pública de Vivienda y Rehabilitación y Financiación (2ª planta); en el Paseo de San Roque, nº 34, las Secciones de Carreteras; en la Avda. de Madrid, nº 2, las Secciones de Transportes, y en la C/ San Juan de Cruz, nº 28, la Sección de Urbanismo.

Según el informe mencionado, las dependencias de la Calle Alemania se encontraban en estado lamentable, con humedades, desprendimientos de yeso y del falso techo, falta de higiene por la presencia de palomas en la parte superior del inmueble. Por ello, se ha

intentado trasladar a todas las dependencias del Servicio Territorial a un único inmueble –así, se habla de la rehabilitación de un edificio en la Calle Bracamonte, nº 8- pero, mientras tanto, se han trasladado los servicios a nuevas sedes:

- Calle Jardín del Recreo, nº 2. Consta de planta baja y 1ª en edificio moderno, con una superficie de 220 metros cuadrados, dónde se ubican la Jefatura del Servicio y la Secretaría Técnica. Los accesos son a nivel de calle, con rampa interior para salvar un mínimo escalón, comunicándose ambas plantas con una escalera interior.

- Avda. de Portugal, nº 47. Consta de planta baja y planta bajorante, con una superficie de 385 metros cuadrados, dónde se ubican las Secciones de Promoción Pública de Vivienda, Rehabilitación y Financiación y Urbanismo.

- Se mantienen en sus edificios las Secciones de Carreteras en el Paseo de San Roque, nº 34, y las de Transportes en la Avda. de Madrid, nº 2.

Sin embargo, el problema se mantiene con el cambio de ubicación, ya que se presentan diversos escritos presentados por personal dependiente de la Administración autonómica protestando por las nuevas ubicaciones por la falta de condiciones de accesibilidad de estas nuevas dependencias, ya que estos locales tienen diferentes niveles comunicados por escaleras o escalones sueltos, lo que dificulta el tránsito y constituye un peligro, con una deficiente señalización y en dónde se han producido algunas caídas y

tropiezos. Específicamente, en el local de la Avda. de Portugal se acumulan un mayor número de deficiencias derivadas principalmente:

- Su situación en la planta baja de un pasaje entre dos calles, contiguo a un bar de copas, lo que provoca en la entrada a las oficinas, malos olores y suciedad de personas que utilizan ese lugar, como lugar de refugio y urinario, aprovechando el cierre de las oficinas.

- Dispone de tres niveles diferentes, donde en todos ellos se atiende al ciudadano. No existe ningún dispositivo elevador o similar para facilitar la comunicación entre plantas. La escalera entre el sótano y la 1ª planta es la única salida al exterior, es el acceso utilizado por empleados públicos y usuarios, por lo que deberían cumplirse las medidas, que recogen las particularidades mencionadas.

- Los aseos son de reducidas dimensiones e insuficientes para dar servicio a ciudadanos y trabajadores, además cuentan con escalones y se desconoce el sistema de ventilación.

- En materia de luminosidad se han tenido que ampliar a las fuentes de luz porque eran insuficientes.

Además, se tiene en cuenta que no existen salidas de emergencia en las oficinas del Servicio Territorial en caso de evacuación, incumpliendo lo dispuesto en el Plan de Emergencia, la Evaluación de Riesgos y el Plan de Prevención, así como las medidas y medios de Protección contra incendios.

En definitiva, se considera en el escrito de queja que existe una excesiva dispersión de las dependencias administrativas del Servicio Territorial de Fomento, ya que la distribución actual es de cuatro oficinas en lugares diferentes de la ciudad, sin que haya perspectivas de traslado ni a corto ni a medio plazo a una sede definitiva.

Por ello, debemos analizar el objeto de esta queja desde diversos puntos de vista. Así, en primer lugar, debemos analizar las licencias ambientales que tienen estos edificios administrativos, al amparo de la Ley 11/2003 mencionada. En efecto, de la documentación remitida desde la Consejería de Fomento, se nos da traslado de la existencia de una licencia de apertura otorgada para ejercer la actividad de Centro Médico-Consultorio en el edificio sito en la Calle Jardín del Recreo nº 2, mientras que no se remite ninguna documentación relativa al inmueble de la Avda. de Portugal.

De acuerdo con el art. 4 g) de la Ley de Prevención Ambiental aplicable en esta materia, se considera nueva actividad: “los traspasos o cambios de titularidad de los locales, cuando varía la actividad que en ellos viniera desarrollándose”. En el caso del edificio ubicado en la Calle Jardín del Recreo, se entiende que no es válida la licencia de apertura que se había otorgado para el consultorio médico, puesto que es una actividad distinta, no englobable en la definición genérica de edificios administrativos, mientras que en el edificio de la Avda. de Portugal, no tenemos información al respecto.

Los edificios administrativos se encuentran, en efecto, sometidos al ordenamiento jurídico administrativo, y deben obtener la licencia municipal pertinente: así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina en una Sentencia de 18 de diciembre de 2001, referida a una oficina de la Agencia Tributaria de la Administración del Estado en Madrid que “No puede compartirse las tesis del Abogado del Estado en el sentido de que la actividad desarrollada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no precisa licencia de actividad. No puede pretenderse que la Administración del Estado ostente el privilegio de no estar sometida al Ordenamiento Jurídico, ello sería contrario al art. 9 CE que establece la sumisión de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, y la legislación urbanística obliga por igual a las personas físicas, a las jurídicas a los poderes públicos”; existe una sentencia idéntica en esa misma fecha de dicha Sala con respecto a una oficina de correos.

A juicio de esta Procuraduría, se debe acudir al apartado general establecido en el Anexo V de dicha norma que establece la necesidad de una mera comunicación para las oficinas y edificios administrativos. Las actividades sujetas a comunicación se regulan en el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental, ampliándose el número de supuestos con respecto a aquellas actividades que sólo requerían licencia de actividad y apertura de acuerdo con la antigua Ley 5/1993. Dicho artículo establece en este caso que “precisará previa comunicación al ayuntamiento del término municipal

en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta Ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial”. El párrafo tercero de dicho artículo indica que: “Los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, pueden sustituir el régimen de comunicación por el sistema de establecer la licencia ambiental para determinadas actividades incluidas en el anexo V”.

Por ello, a falta de desarrollo reglamentario y de una ordenanza municipal, esta Procuraduría entiende que debe aplicarse lo dispuesto en el Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Actividades Clasificadas, y que, por tanto, el Ayuntamiento de Ávila debe exigir a la Consejería de Fomento la documentación que se requería para las actividades exentas, en la comunicación preceptiva de las actividades que se desarrollan en las oficinas de la Calle Jardín del Recreo, nº 2 y en la Avda. de Portugal, nº 47.

Sin embargo, el problema fundamental es para comprobar si dicha actividad es legalizable, es la cuestión de la accesibilidad. En este caso, hay que aplicar la normativa vigente en la actualidad que es cuando se pretende legalizar esta situación.

En efecto, habría que aplicar la regla de accesibilidad actual que es la Ley 3/1998, de 4 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras y el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que lo desarrolla. Esta Ley, de acuerdo con lo mencionado en su artículo segundo, se aplica a “la construcción de nueva planta, redistribución de espacios o cambio de uso de edificios, establecimientos e instalaciones que se destinen a fines que impliquen

conurrencia de público, entre los que se encuentran: Edificios y servicios de la Administración pública”. Así, en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, se establecen una serie de requisitos tanto en el itinerario horizontal y vertical aplicables a estos edificios administrativos, al haber cambiado el uso administrativo. Esta Institución difiere del criterio que establece la Consejería de Fomento, en el sentido de que es posible esperar hasta el año 2007, plazo que marca la normativa para adaptarse a la legislación sobre accesibilidad.

Por lo tanto, esta Procuraduría entiende que el Ayuntamiento de Ávila, de acuerdo con el art. 68 de la Ley 11/2003 mencionada, debe requerir al órgano competente de la Administración autonómica, para que legalice mediante la correspondiente comunicación preceptiva la situación jurídica ambiental de las oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila, sitas en las Calle Jardín del Recreo, nº 2, y en la Avda. de Portugal, nº 47, con el cumplimiento de los requisitos que establece la normativa de accesibilidad a los espacios públicos. En el caso que ésta no pudiera legalizarse a juicio de la Administración municipal, se debería proceder a su clausura, ya que las deficientes condiciones de accesibilidad suponen un grave perjuicio para los usuarios de dicho edificio administrativo, tal como reconoce la propia Consejería de Fomento, ya que “tres personas, ajenas todas ellas al servicio, han sufrido caídas en ese peldaño”, sin que cupiera argumentar causas de utilidad pública para su mantenimiento, si el Ayuntamiento de Ávila lo considerase ilegalizable en su ubicación actual.

Asimismo, se entiende que por parte de la Consejería de Fomento deben adoptarse las medidas pertinentes para cumplir las medidas que se establecen en el requerimiento efectuado por la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Ávila el día 30 de octubre de 2003, y que se debían adoptar:

“En el local sito en Avda. de Portugal, nº 47:

- Instalar un listón intermedio bajo la barandilla que protege el hueco de la escalera de acceso al piso sótano.*
- Instalar una barandilla como guía desde el escalón de entrada hasta superar el escalón que salva el desnivel existente en esta zona de espera del público. Ello como complemento de la señalización ya instalada que advierte de la existencia del referido escalón.*
- En todos los locales: la puesta en marcha de los respectivos Planes de Emergencia ya hechos pero a falta de designación de responsables y de formación información a todos los ocupantes del local”.*

De esta forma, con el cumplimiento de las medidas requeridas desde la Inspección Provincial, se cumpliría de esta forma la legislación establecida en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, evitando riesgos innecesarios en el normal desempeño laboral de los funcionarios y personal laboral adscrito al Servicio Territorial de Fomento de Ávila.

Por último, esta Procuraduría quiere únicamente manifestar que los medios personales y materiales del Servicio Territorial de Fomento de Ávila se encuentren dispersos en cuatro oficinas en la capital abulense, sin que se encuentren unificadas en un único edificio, –salvo los parques de maquinaria y control de calidad-, como sucede en el resto de provincias, excepto en Soria. Así, lo reconoce la propia Consejería de Fomento en su informe al hablar de la rehabilitación de un edificio en la Calle Bracamonte; por ello, en aras de la búsqueda que debe primar en la prestación de los servicios por parte de la Administración pública, debe agilizarse los trámites, dentro de las disponibilidades presupuestarias, en unificar todos los medios materiales y personales en un único edificio para así mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios administrativos.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones:

Consejería de Fomento:

“1.- Que por parte de la Consejería de Fomento se tomen las medidas pertinentes para el cumplimiento del requerimiento de 30 de octubre de 2003, de la Inspección Provincial de Trabajo de Ávila, y así evitar los incumplimientos señalados por ésta de la legislación de prevención de riesgos laborales en las oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila sitas en la Calle del Jardín del Recreo, nº 2, y en la Avda. de Portugal, nº 47.

2.- Que por parte de la Consejería de Fomento se efectúe la comunicación previa al Ayuntamiento de Ávila prevista en el art.

58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con cumplimiento de la legislación de accesibilidad, cumpliendo los requisitos tanto en el itinerario horizontal y vertical aplicables a estos edificios administrativos, al haber cambiado el uso administrativo.

3.- Que por parte de la Consejería de Fomento se estudie la posibilidad de ubicar todos los medios personales y materiales de su Servicio Territorial de la provincia de Ávila en un único edificio, tal como sucede en el resto de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma, salvo Soria, para así conseguir una mejor atención a los ciudadanos y evitar la dispersión en distintos edificios que perjudican la calidad de la atención al usuario”.

Ayuntamiento de Ávila:

“1.-Que por el Ayuntamiento de Ávila se requiera al órgano competente de la Consejería de Fomento a que se practique la comunicación previa a la que hace referencia al art. 58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León en los edificios de la Avda. de Portugal nº 47 y de la Calle Jardín del Recreo, nº 2 en dónde se encuentran oficinas del Servicio Territorial de Fomento de Ávila.

2.- Que, al haberse cambiado el uso de la licencia de apertura de 20 de agosto de 2001, se requiera al órgano competente de la Consejería de Fomento para que las oficinas del Servicio

Territorial de Fomento de Ávila sitas en la Calle Jardín del Recreo, nº 2, y en la Avda. de Portugal, nº 47 cumplan las normas de accesibilidad establecidas en la Ley 3/1998, de 4 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras y el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que lo desarrolla.

3.- Que, en el caso de que no sea posible su legalización, se tomen las medidas establecidas en el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental mencionada.

4.- Que se colabore con la Consejería de Fomento para que, en el caso de que ésta lo estime conveniente, se ubiquen todos los medios personales y materiales en un único edificio administrativo para mejor servicio a los ciudadanos de Ávila”.

A fecha de hoy, todavía no se ha procedido a contestar estas resoluciones.

3. SEGURIDAD SOCIAL

Con respecto a la Seguridad Social, decir que las competencias corresponden a la Administración del Estado, que tiene competencias legislativas sobre la misma, de conformidad con el art. 149.1.17 CE, que determina 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”.

Por lo cual, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tiene las competencias en cuanto a ejecución, de acuerdo con el art. 36.3 del Estatuto de Autonomía, de “gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inverso”, correspondiendo, de acuerdo con los Reales Decretos de traspasos de competencias, la gestión de las pensiones en su modalidad no contributiva, afectando el resto a las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En esta materia no es posible una labor directa de supervisión sobre la actuación de la Administración de la Seguridad Social, ya que corresponde su fiscalización al Defensor del Pueblo; el Procurador del Común, en consecuencia, está llevando a cabo una labor informativa y de colaboración institucional e intermediación entre el ciudadano de Castilla y León y la Defensoría del Pueblo.

Las quejas se refieren fundamentalmente a la disconformidad con la cuantía de las pensiones contributivas: jubilación, incapacidad permanente y de viudedad; igualmente, se quejan algunos jubilados de la baja cuantía de sus pensiones, y hay problemas de coordinación entre el Régimen General y el Régimen Especial Agrario de Seguridad Social. Estas cuestiones afectan fundamentalmente a la población mayor de 65 años de edad que constituye alrededor del 20% de la población de Castilla y León.

Otras cuestiones que se han planteado -aunque con menor profusión que otros años- ante esta Procuraduría, es la disconformidad con la

actuación de las Mutuas de Trabajo y de Enfermedades Profesionales, en los riesgos profesionales de los trabajadores por cuenta ajena y en la revisión de los accidentes de trabajo. Igualmente, hay que tener en cuenta, la disconformidad en la valoración de la invalidez, en su modalidad contributiva de los equipos de valoración de incapacidades de las direcciones provinciales del Instituto Nacional de Seguridad Social.

Por último, destacar al ser considerable su número, las consultas que no plantean reclamación alguna frente a la Administración, sino que lo que demandan es información, bien sobre el acceso a una determinada prestación y las condiciones para tener derecho a la misma, o bien sobre la inclusión en el sistema, generalmente éstas referidas a los regímenes especiales de Seguridad Social.

En el informe del año pasado, citamos la queja **Q/1763/03**, que hace 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 período de carencia, a efectos de percibir las prestaciones contributivas. En su momento, se remitió esta queja al Defensor del Pueblo, manifestando expresamente la conformidad de esta Procuraduría con la propuesta efectuada por el autor de la queja, en el sentido de que el Gobierno cumpla el mandato establecido en la Disposición Adicional Vigésima Primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, e

incluya al colectivo de afectados por el síndrome tóxico dentro de la situación asimilada al alta regulada en el art. 125 del RDLeg 1/1994, de 20 de junio, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Hemos tenido conocimiento de que se aprobó 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 el síndrome del aceite tóxico, por la que se satisface la demanda de los afectados y, de esta forma, el Ministerio recoge las propuestas que se formularon desde esta Procuraduría.

4. SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

En este apartado, vamos a las distintas quejas presentadas por los ciudadanos relativas a la gestión de prestaciones sociales genéricas tanto de nuestra Comunidad Autónoma, como de las administraciones locales al amparo de lo establecido en la Ley 1/1988, de Acción Social de Castilla y León.

El primer bloque de quejas se refieren a la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción (Imi), cuya normativa ha sido modificada por el Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el nuevo Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, y recoge una serie de novedades para mejorar el contenido de esta prestación desde su introducción desde el año 1990 en que se crea una ayuda social destinada a cubrir necesidades de subsistencia. 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 se habían recogido en las quejas **Q/1006/02** y **Q/1698/03** que ya habían aparecido en los Informes Anuales de los años 2002 y 2003. De esta forma, se acredita definitivamente el cumplimiento de las resoluciones formuladas en su día desde esta Procuraduría para amparar estas situaciones de necesidad, de las cuales me congratulo muy especialmente.

Por último, quiero mencionar la tramitación de un expediente **Q/585/03** que mencioné en mi informe anterior, que hacía referencia a la prestación presuntamente inadecuada del Programa de Apoyo a Familias por parte de la Diputación Provincial de Palencia, en tanto en cuanto que las contrataciones se hacían desde el Ayuntamiento de Carrión de los Condes.

Tras recibir la información solicitada desde la Diputación Provincial mencionada, se comprueba que la queja se concreta en la realización del Programa de Apoyo de Familias por parte de la Diputación Provincial de Palencia en tres Zonas de Acción Social: Carrión-Osorno, Frómista-Astudillo y Saldaña. Para ello, se ha contratado a dos personas para realizar este Programa: una psicóloga y una educadora familiar, a través del Ayuntamiento de Carrión de los Condes que es uno de los integrantes de esta Zona de Acción Social Básica. Sin embargo, el autor de

la queja entiende que debería ser la propia Diputación Provincial la encargada de esta competencia en dichos municipios.

Para analizar esta queja, debemos partir de la Ley de Acción Social mencionada que establece las competencias que tiene cada una de las Administraciones públicas con competencias en los servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma: Ayuntamientos, Diputaciones y Junta de Castilla y León. Las Diputaciones provinciales tienen las competencias para prestar servicios sociales en aquellos municipios con menos de 20.000 habitantes, como son todos los municipios de la provincia de Palencia, excepto su capital.

Por ello, de conformidad, con el art. 7.2 de esta Ley debe establecer las Zonas de Acción Social Básica en los municipios de menos de 20.000 habitantes de toda la provincia y se encargan, de conformidad con el art. 36 de esta norma, de asegurar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sociales y de fomentar la animación comunitaria, estableciéndose las siguientes competencias:

- a) Crear, organizar y gestionar los servicios básicos y específicos de ámbito provincial o supramunicipal.

- b) Establecimiento de prestaciones complementarias para fomentar la animación comunitaria.

En este caso, el Programa de Apoyo Familiar viene como consecuencia de la suscripción desde el año 1998 de un convenio entre la

Consejería de Sanidad y Bienestar Social y la Diputación Provincial de Palencia para la prestación de dichos servicios, facilitando una serie de cantidades económicas para financiar dichos programas. Así, a título de ejemplo, cabe mencionar el Acuerdo suscrito entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Diputación Provincial de Palencia publicado en el *BOCYL* de 7 de septiembre de 2001, sobre cofinanciación de los servicios sociales que hayan de prestarse por las mismas.

Sin embargo, en este caso, las contrataciones de dichas personas se realizan a través del Ayuntamiento de Carrión de los Condes para realizar unos servicios que, como hemos visto, escapan del ámbito municipal, dirigiéndose a prestar los servicios sociales de otros municipios de otras Zonas de Acción Social.

Esta Institución considera que dichas contrataciones debería realizarse por la Diputación Provincial de Palencia al ser ésta la Administración competente para gestionar los programas de acción social dentro de la provincia de Palencia. Es cierto que las competencias que gestionan las Administraciones públicas –entre ellas, la diputaciones provinciales- pueden ser delegadas o transferidas a un municipio, pero siempre que el ámbito de actuaciones sea este municipio y no afecte a otros. Esta Procuraduría no comparte el criterio de la Administración provincial que las contrataciones de dicho personal lo lleve a cabo el Ayuntamiento de Carrión de los Condes cuando su labor se desarrolla en

otros municipios de esta Zona de Acción Social, al igual que en otras zonas distintas, como Saldaña, Osorno, Astudillo y Frómista.

Por ello, se formuló a la Diputación Provincial de Palencia la siguiente resolución:

“Que la Diputación Provincial de Palencia asuma la contratación del personal responsable del Programa de Apoyo a las Familias en las Zonas de Acción Social de Saldaña, Carrión-Osorno y Frómista-Astudillo, al ser ésta la Administración competente, de conformidad con el art. 36 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, ya que dichos municipios tienen menos de 20.000 habitantes”.

La Diputación Provincial de Palencia ha aceptado esta resolución siempre y cuando esté suficientemente financiado por la Comunidad Autónoma.

Con respecto a las ayudas en situación de dependencia a las que hice mención en mi informe anterior, me remito al apartado de la Tercera Edad dónde se hace un estudio pormenorizado de esta cuestión.

ÁREA H

ÁREA H

AGRICULTURA Y GANADERÍA

Expedientes Área.....	88
Expedientes remitidos a otros organismos	12
Expedientes admitidos	59
Expedientes rechazados	8

Los poderes públicos están obligados, en nuestro sistema institucional y económico, a prestar una especial atención a la modernización del campo y al equilibrio de las rentas de quienes viven de sus actividades propias.

Esta especial dedicación de las instituciones públicas es patente en el ámbito comunitario, donde la Política Agraria Común es la primera de las políticas en carga financiera para el presupuesto de la Unión y en volumen de legislación emanada. El contenido de esta política y sus efectos sobre la agricultura nacional y regional, sin duda, se van a ver afectados por la incorporación de nuevos países a la Unión y por las modificaciones en la PAC impuestas por dichas incorporaciones.

En la Constitución, como no podía ser de otra forma, se postula, en su art. 130, un principio proteccionista respecto a la agricultura, entendida ésta en sentido amplio, principio que reclama de los poderes públicos atenciones singulares sobre este sector de la actividad económica y sobre las personas que se emplean en él directa o indirectamente.

En el ámbito autonómico, la especial relevancia en términos relativos del sector primario en su estructura productiva y la competencia exclusiva en la materia asumida estatutariamente por la Comunidad Autónoma, determinan un amplio volumen de actividad normativa y administrativa dirigida a hacer efectivo el mandato constitucional.

Desde un punto de vista normativo, el año 2004 no ha sido especialmente relevante en el ámbito de la agricultura.

Únicamente cabe hacer referencia, en relación con las Cortes de Castilla y León, a una Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, y a un Proyecto de Ley de la Viña y el Vino de Castilla y León, presentado por el Gobierno regional.

Ambos asuntos en la fecha de cierre del presente informe se encontraban en tramitación en esas Cortes de Castilla y León.

El papel desarrollado por la Administración autonómica de impulsora y reguladora de las actividades agrícolas y ganaderas se traduce,

casi de forma necesaria, en la frecuente existencia de conflictos entre la Administración y los ciudadanos destinatarios de su actividad en este ámbito.

Ochenta y ocho de esos conflictos han llegado a esta Procuraduría, en el año 2004, a través de quejas presentadas por los ciudadanos.

Desde un punto de vista material, un año más es la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma dirigida a reordenar la propiedad rústica, a través de los procedimientos de concentración parcelaria, la que ha llevado a un mayor número de ciudadanos a acudir a esta Procuraduría denunciando la actividad administrativa relacionada con la agricultura.

Sin embargo, esta Institución desea llamar la atención sobre el número de ocasiones en las que en el año 2004 se ha tenido que pronunciar acerca de irregularidades en la tramitación de ayudas agrícolas y ganaderas de diverso tipo. En este sentido, a la complejidad excesiva de los procedimientos administrativos en los cuales se conceden este tipo de ayudas, se ha unido este año la existencia, a juicio de esta Procuraduría, de diversas vulneraciones de los derechos de los solicitantes, a la vista de la normativa reguladora de cada tipo de ayuda.

Por último, ha sido especialmente relevante también el número de quejas presentadas en relación con la protección de los animales de compañía, con carácter general, y con los animales potencialmente peligrosos, en particular. Por tanto, la actividad administrativa relacionada

con los animales de compañía, en su doble vertiente de protección de los animales en sí mismos y de garantía de una saludable y segura relación del hombre con los mismos, ha sido protagonista de la actividad de la Consejería de Agricultura y Ganadería supervisada por esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos.

1. DESARROLLO RURAL

1.1. Concentración parcelaria

La propia naturaleza de los procedimientos de concentración parcelaria, a través de los cuales se pretende una reordenación de la propiedad rústica, los convierte en especialmente susceptibles de generar conflictos entre la Administración actuante y los ciudadanos afectados directamente por aquéllos. No siempre es fácil encontrar la conformidad de los ciudadanos con las modificaciones que, en su propiedad, y en aras del interés general, son acordadas por la Administración autonómica.

En concreto, los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica llevados a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería han provocado en el año 2004 la presentación de 18 quejas ante esta Institución, siete menos que el año anterior.

Cuestiones procedimentales, con especial mención a los retrasos temporales producidos en el desarrollo de este tipo de procedimientos, disconformidades con los cambios operados en la propiedad como consecuencia de la nueva ordenación acordada, y conflictos relacionados

con la construcción y conservación de las obras vinculadas a este tipo de procedimientos, son los temas que, fundamentalmente, han dado lugar a las quejas presentadas por los ciudadanos en el año 2004 y a las decisiones adoptadas por esta Procuraduría en relación con esta singular actuación pública.

1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria

Desde un punto de vista procedimental, la iniciación de los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica y el retraso temporal crónico, en algunos casos, en el que incurre la Administración autonómica en su desarrollo, son las dos cuestiones que han motivado la intervención de esta Procuraduría.

Así, en relación con la iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria, se planteó el expediente **Q/747/04**.

El motivo de la queja era la disconformidad del reclamante con la futura y presunta iniciación de un procedimiento de concentración parcelaria que aún no había comenzado. En consecuencia, no procedía la intervención de esta Procuraduría en relación con la presunta iniciación de un procedimiento de ordenación de la propiedad rústica, por no haberse producido aún la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, se procedió a poner en conocimiento del interesado, además de la inadmisión a trámite de su queja, los sujetos legitimados para la iniciación de un procedimiento de concentración

parcelaria en Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, y la forma en la cual debía llevarse a cabo, en su caso, esa iniciación.

Distinta fue la postura adoptada, en relación con la iniciación y desarrollo de un procedimiento de concentración parcelaria, en el expediente **Q/2345/03**.

El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con el inicio de un nuevo procedimiento de concentración parcelaria en un término municipal de la provincia de Palencia.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En atención a la petición de información formulada, se remitió por la Administración autonómica un informe en el cual se hacía constar que el término municipal en cuestión ya había sido objeto de concentración parcelaria en el año 1971.

Continuaba señalando la Administración, que, en el año 1993, el Alcalde del Ayuntamiento afectado había solicitado la realización de una nueva concentración parcelaria en la zona.

A la vista de la solicitud formulada, y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 17 b) y 71 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, el procedimiento de nueva concentración parcelaria había

sido promovido por la Consejería de Agricultura y Ganadería a instancia del Ayuntamiento.

Por último, señalaba la Administración autonómica que, en la fecha de remisión de su información, el procedimiento de concentración parcelaria de la zona en cuestión había quedado suspendido temporalmente debido, sustancialmente, a la actitud de abierta oposición mantenida por una parte de los propietarios de la zona, que aunque no era significativa, dificultaba considerablemente el desarrollo del proceso.

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 que a continuación se expone.

En cuanto a la iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en el término municipal en cuestión, cabía señalar que, al ser una zona ya concentrada, se debía acudir a lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, para conocer las posibles formas de iniciación de aquél.

Una interpretación conjunta del citado precepto y del art. 17 de la misma Ley, revelaba que tales formas son tres: a instancia de los propietarios, a instancia de los ayuntamientos afectados y, en fin, por iniciativa propia de la Consejería de Agricultura y Ganadería cuando por causa de la realización de una obra pública o cualquier otra actuación que comporte la expropiación forzosa de sectores importantes de la zona, se

haga necesaria la concentración parcelaria para reordenar la propiedad y reorganizar las explotaciones agrarias afectadas.

Pues bien, en la Orden de 16 de mayo de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se había dispuesto la aplicación del art. 71 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en la zona en cuestión, se había establecido expresamente que la iniciación del citado procedimiento tenía lugar a instancia del Ayuntamiento del único municipio afectado.

Nada cabía objetar, por tanto, en relación con la iniciación propiamente dicha del procedimiento de reordenación de la propiedad rústica que había dado lugar a la queja.

Sin perjuicio de lo anterior, según se desprendía del informe proporcionado, el procedimiento se encontraba suspendido temporalmente por la oposición de algunos de los afectados, pudiendo reanudarse en cualquier momento, una vez que desaparecieran o se atenuasen las causas que habían aconsejado adoptar cautelarmente tal medida. Se señalaba expresamente que la suspensión y la reanudación eran decisiones libremente adoptadas por la Administración.

No podía compartir esta Institución la última de las afirmaciones señaladas. La existencia de un procedimiento de concentración parcelaria iniciado formalmente, pero suspendido de hecho, hasta el momento en el que la Administración decidiera que procedía su reapertura, atentaba contra el principio elemental de seguridad jurídica.

En este sentido, cabía señalar que la concentración parcelaria, con sus muchas peculiaridades, es un procedimiento administrativo de contenido económico, que tiene la concreta finalidad de rentabilizar las explotaciones agrarias, por medio de la reordenación del terreno y de la redistribución de su propiedad.

El carácter administrativo, aunque siempre peculiar, de los procedimientos de concentración parcelaria exige que una vez iniciados sean impulsados de oficio por el órgano administrativo competente. Bien es cierto que, por las propias peculiaridades de los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica, su desarrollo con una oposición generalizada o relevante de los propietarios, es fuente de dificultades constantes.

En efecto, uno de los mayores obstáculos a los que se debe enfrentar usualmente la Administración en el desarrollo del proceso de concentración parcelaria, es la gran conflictividad que genera por la multitud de intereses e interesados afectados y por el proverbial apego a las tierras de los agricultores. Aunque es evidente que el desarrollo de un procedimiento de concentración parcelaria no puede depender exclusivamente de sus destinatarios, también lo es que cuando esa conflictividad es general o muy intensa es sumamente complicado conseguir adecuadamente el fin perseguido en este tipo de procedimientos.

Es este el motivo por el cual esta Procuraduría había señalado ya en varias ocasiones a la Consejería de Agricultura y Ganadería (por ejemplo,

con ocasión de la tramitación del expediente **Q/164/00**, del cual se informó a esas Cortes de Castilla y León en el año 2000), la necesidad de establecer los medios necesarios para fomentar y potenciar la participación de los ciudadanos afectados desde el primer momento, en orden a conocer y considerar convenientemente la opinión de los mismos sobre los diferentes aspectos del desarrollo y ejecución de la concentración parcelaria.

El mismo carácter administrativo impone también que los procedimientos de concentración parcelaria no puedan extenderse indefinidamente en el tiempo. El hecho de que el ordenamiento jurídico no fije un plazo máximo para la finalización de un procedimiento de concentración parcelaria, ni tampoco para cada una de las fases que integran el mismo, no implica que aquéllos puedan tener una duración indefinida. La obligación de resolver los procedimientos iniciados que vincula a las administraciones públicas y la necesidad de que se resuelvan, en todo caso, en un plazo adecuado para el cumplimiento de las finalidades que originaron el inicio de aquéllos, exigen que los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica no se extiendan en el tiempo más allá de lo razonable. Incluso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo se ha manifestado en este sentido, en su Sentencia de 30 de enero de 2001.

La extensión durante un período de tiempo prolongado del procedimiento de concentración parcelaria puede llegar a frustrar, y en todo

caso demora, la consecución de las finalidades que justifican su existencia, además de incrementar los costes de la intervención.

Asimismo, tampoco puede suspenderse un procedimiento de concentración parcelaria sin término final conocido, como ocurre en el supuesto planteado en la queja. Era evidente la situación de indeterminación que esta suspensión provisional e indefinida causaba en los propietarios afectados, contraria al principio de seguridad jurídica.

Poniendo en relación lo anterior con el procedimiento de concentración parcelaria que había dado lugar a la queja, cabía señalar que el inicio del mismo había tenido lugar mediante la publicación de la Orden correspondiente de la Consejería de Agricultura y Ganadería en el mes de junio de 2000. Desde entonces y hasta la fecha de remisión del informe solicitado a la Consejería de Agricultura y Ganadería, no se había adoptado actuación alguna en orden a proceder a la nueva concentración de la zona.

La ausencia de actuación alguna en el procedimiento en cuestión desde la fecha de su iniciación (hacía más de cuatro años) y su suspensión indefinida, por considerar la Administración autonómica que la oposición al mismo impedía su desarrollo, motivaba, a juicio de esta Procuraduría, que fuera conveniente, en aras de la seguridad jurídica de los propietarios de la zona, declarar formalmente la paralización del procedimiento.

Lo anterior debía entenderse sin perjuicio de la posibilidad de volver nuevamente a iniciar el mismo, si concurrieran los presupuestos

formales y materiales para ello, y si la Consejería lo consideraba conveniente.

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

“Primero.- Declarar formalmente la paralización del procedimiento de concentración parcelaria iniciado para la zona en cuestión, mediante Orden de 16 de mayo de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Segundo.- Analizar si continuán concurriendo las circunstancias formales y materiales que motivaron aquella iniciación y si el adecuado desarrollo del procedimiento es viable, y, si así se cree conveniente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, iniciar nuevamente el procedimiento de conformidad con lo previsto en los arts. 71 y 17 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León”.

En la fecha de cierre de este informe, no se había recibido la contestación a la resolución formulada de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En el resumen de lo actuado en el expediente anterior, ya se ha hecho referencia a uno de los males crónicos que afectan a los procedimientos de concentración parcelaria, como es la excesiva duración

de los mismos. Una de las manifestaciones más patentes de la irregularidad señalada es la amplia superación, en muchos casos, de los plazos establecidos para la resolución de los recursos que los afectados por la concentración interponen frente a las bases definitivas y frente al acuerdo de concentración.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado esta Procuraduría en el año 2004 con ocasión de la tramitación de los expedientes **Q/609/04**, **Q/922/03**, **Q/923/03**, **Q/924/03** y **Q/925/03**.

El motivo inicial de la primera de las quejas citadas era la disconformidad del reclamante con la inclusión de determinadas fincas en el procedimiento de concentración que se estaba llevando a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería en una zona de la provincia de León.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica, la cual puso de manifiesto que las solicitudes de exclusión de fincas formuladas por el autor de la queja habían sido calificadas como recursos frente a las bases definitivas de la citada zona de concentración.

Además, la Administración autonómica señalaba que los recursos formulados, todos ellos presentados en el mes de septiembre de 2003, estaban siendo objeto de estudio.

Pues bien, una vez comprobado que los recursos presentados en el mes de septiembre de 2003, no habían sido resueltos expresamente, resultaba evidente la amplia superación del plazo máximo de tres meses establecido en el art. 115.2 de la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, para su resolución.

En definitiva, aunque esta Procuraduría es consciente de las peculiaridades propias de todo procedimiento de concentración parcelaria, esta singularidad no puede generar una ampliación indefinida en el tiempo empleado para el cumplimiento de los trámites que integran el mismo.

En atención a los argumentos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, los recursos de alzada presentados, en el mes de septiembre de 2003, por el autor de la queja frente a las bases definitivas aprobadas, con fecha 24 de junio de 2003, por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Ganadería para la zona de concentración parcelaria en cuestión, de la provincia de León”.

La resolución indicada fue aceptada íntegramente por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Por su parte, en los otros cuatro expedientes mencionados anteriormente, (Q/922/03 y ss) se comprobó que el reclamante había presentado el mes de octubre de 2002 cuatro recursos frente a un mismo acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a una zona de la provincia de Zamora. Dichos recursos, pese al tiempo transcurrido, no habían sido resueltos expresamente.

Por ello, nuevamente se recomendó a la Administración autonómica su expresa resolución, y ello en términos similares a los ya expuestos.

Esta resolución también fue aceptada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

1.1.2. Efectos jurídicos del acuerdo de concentración parcelaria

Todo acuerdo de concentración parcelaria tiene la virtualidad de llevar a cabo una nueva ordenación de la propiedad de la zona afectada, determinando el dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración. Por ello, es frecuente que el contenido del acuerdo de concentración genere controversias entre la Administración pública actuante y los propietarios afectados. En efecto, no es extraño que los propietarios se consideren dañados en su patrimonio como consecuencia de la efectiva materialización de la racionalización y reordenación de la propiedad rústica en que se concreta la concentración parcelaria.

En este sentido, propietarios disconformes con la cuantía, el contenido o las características de las fincas de reemplazo atribuidas en los acuerdos de concentración parcelaria adoptados para distintas zonas de Castilla y León han acudido a esta Procuraduría a plantear sus quejas.

Esta disconformidad, en relación con el contenido de un acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a una zona de la provincia de Salamanca, fue la que motivó la presentación del expediente **Q/581/04**.

En efecto, el reclamante manifestaba su desacuerdo con las fincas de reemplazo atribuidas en el acuerdo, así como la ausencia de resolución del recurso de alzada presentado frente a aquél en el mes de agosto de 2001.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría solicitó información sobre la cuestión planteada a la Administración autonómica.

En atención a dicha petición de información, la Consejería de Agricultura y Ganadería indicó que el acuerdo adoptado no era firme en vía administrativa, al estar pendientes de resolución los recursos interpuestos contra aquél.

En relación con las aportaciones y atribuciones realizadas por el autor de la queja, se señalaba que éste había aportado un total de 27 parcelas, que en su totalidad representaban una superficie aportada de 97.348 metros cuadrados y un valor total de 12.749 puntos.

En reemplazo a las parcelas aportadas, continuaba señalando la Administración autonómica, se le había adjudicado una finca con un valor de 12.240 puntos.

Por último, indicaba la Administración afectada que el recurso planteado por el autor de la queja había sido informado en mayo de 2.004 por el personal técnico competente.

A la vista de la información recabada, se formuló una resolución dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, procedía señalar que, no habiéndose resuelto expresamente el recurso presentado y siendo evidente la amplia superación del plazo máximo de tres meses establecido para ello, era preciso instar a la Administración autonómica su resolución expresa, en el plazo de tiempo más breve posible.

Una segunda cuestión planteada en la queja era la disconformidad del reclamante con las fincas de reemplazo que le fueron atribuidas en el acuerdo indicado.

Al respecto, cabía señalar que, tal y como se desprende de su regulación normativa y de la interpretación que el Tribunal Supremo ha realizado de la misma, la concentración parcelaria es un procedimiento de intervención administrativa que persigue la reordenación de la propiedad

rústica con el objetivo de lograr una mejora en las características de las explotaciones agrarias de una determinada zona geográfica.

Sin embargo, como no puede ser de otra forma, esta singular intervención de los sujetos públicos en la propiedad rústica no puede desconocer el derecho de propiedad de los particulares afectados y, por ello, uno de los imperativos que deben ser respetados en su desarrollo es procurar adjudicar a cada propietario un conjunto de superficie y derechos cuyo valor sea, cuando menos, igual al de las parcelas y derechos que poseía con anterioridad al procedimiento de concentración parcelaria. Así ha sido reconocido en reiteradas ocasiones por el TS (entre otras, STS de 1 de febrero de 1994 y de 16 de junio de 2000) al señalar expresamente que “... la concentración de la propiedad y la equivalencia económica de la sustitución de parcelas son, en esencia, los dos grandes principios inspiradores de esta Institución ...”

Este principio general aparece recogido, en el ámbito de la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el art. 3.1. a) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de conformidad con el cual en la concentración parcelaria se procurará “adjudicar a cada propietario en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, un conjunto de superficie y derechos cuyo valor, según las bases de concentración, sea igual al que en las mismas hubiera asignado a las parcelas y derechos que anteriormente poseía”.

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de aquel principio general, propio de todo procedimiento de concentración parcelaria, se procede a agrupar las parcelas aportadas por clases según su productividad y cultivo asignándose a cada clase un valor relativo al efecto de llevar a cabo las compensaciones cuando resulten necesarias (art. 38 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León), de forma tal que las parcelas adjudicadas a cada propietario, una vez realizada la intervención administrativa, tengan un valor relativo que, en ningún caso, podrá ser inferior al inicialmente atribuido a las parcelas aportadas por ese mismo propietario.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto planteado en la queja citada, procedía indicar que el valor reducido de la aportación del propietario que había acudido a esta Institución había sido de 12.239 puntos (27 parcelas). Por su parte, el valor, también reducido, del lote de reemplazo adjudicado en el correspondiente acuerdo de concentración había sido de 12.240 puntos. La diferencia entre ambas valoraciones, por tanto, era mínima (un punto).

Ahora bien, también se desprendía de la documentación proporcionada una diferencia sustancial entre la superficie aportada (97.348 m²) y la adjudicada (28.303 m²). Si bien es cierto que en los procedimientos de concentración parcelaria la equivalencia superficial es muy relativa y depende, en todo caso, de la previa clasificación, también lo es que una diferencia tan elevada parecía poco justificable. En este sentido,

se manifestaba también un informe que había sido emitido por el personal técnico al servicio de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En consecuencia, esta Procuraduría consideraba que por parte del órgano competente para la resolución del recurso de alzada que había sido presentado, se debía valorar la adopción de medidas dirigidas a compensar la diferencia de superficie indicada, pudiendo seguir para ello las propuestas realizadas en el informe citado, aunque éste no fuera vinculante.

Atendiendo a los argumentos jurídicos expuestos, se dictó una resolución dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Primero.- Resolver expresamente, en el plazo de tiempo más breve posible, el recurso de alzada presentado, con fecha 17 de agosto de 2001, por el autor de la queja frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona en cuestión de la provincia de Salamanca.

Segundo.- Con ocasión de la resolución del citado recurso, valorar la adopción de medidas dirigidas a compensar la diferencia entre la superficie aportada al citado procedimiento y la adjudicada en el Acuerdo indicado al recurrente, pudiendo seguir para ello las propuestas realizadas en el informe emitido en el mes de mayo de 2004 por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca”.

La resolución indicada fue aceptada por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Por su parte, en los expedientes **Q/1999/03**, **Q/2114/03**, **Q/527/04**, y, en fin, **Q/1234/04**, sus autores manifestaron también su desacuerdo con los efectos para su patrimonio de diversos acuerdos de concentración parcelaria que habían sido adoptados para diferentes zonas de Castilla y León.

En todos estos expedientes se procedió a admitir a trámite las quejas, a solicitar información a la Administración autonómica y, una vez recibida ésta, conjuntamente con la documentación requerida, a analizar su contenido.

En todos ellos se verificó la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa, circunstancia ésta que fue puesta de manifiesto a los autores de las quejas, conjuntamente con un resumen de la información obtenida y con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta Procuraduría.

1.1.3. Ejecución de la concentración parcelaria

En relación con la ejecución de un acuerdo de concentración parcelaria correspondiente a una zona de Salamanca, se planteó el expediente de queja **Q/1192/03**.

En el mismo, el reclamante planteaba su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo por la Administración autonómica en ejecución

del procedimiento de concentración, estando pendiente la resolución de un recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a las bases definitivas del mismo.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La información recibida en esta Procuraduría permitió constatar que, efectivamente, las bases definitivas del procedimiento en cuestión se encontraban recurridas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León.

Sin embargo, también se señalaba que habiendo sido solicitada la suspensión cautelar del procedimiento de concentración parcelaria, dicha petición había sido desestimada por el órgano judicial.

En consecuencia, en breve plazo se tenía previsto proceder a la aprobación del acuerdo de concentración parcelaria de la zona de referencia.

Una vez analizada la información obtenida, esta Procuraduría consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en el desarrollo de las actuaciones dirigidas a proceder a la concentración parcelaria de la zona en cuestión, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja conjuntamente con la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

La regla general de la ejecutividad de los actos administrativos, contemplada en el art. 56 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, implica que los actos de las Administraciones públicas, una vez que los mismos sean adoptados, producen sus efectos, aun cuando los mismos sean recurridos en vía administrativa o judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se impugna una actuación administrativa, en vía administrativa o judicial, se puede solicitar la suspensión de sus efectos, la cual debe ser acordada por el órgano administrativo o judicial competente, según los casos, únicamente cuando la ejecución del acto recurrido pueda causar unos perjuicios de imposible reparación que, en consecuencia, hagan perder su finalidad al recurso (art. 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y art. 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En cualquier caso, no se entiende que los perjuicios causados sean de imposible reparación cuando tengan un contenido económico y, por tanto, sean susceptibles de ser indemnizados.

Lo hasta aquí señalado podía aplicarse al supuesto planteado en el expediente antes citado. De esta forma, el acto administrativo por el cual se habían aprobado las bases definitivas de la concentración parcelaria de la zona de en cuestión, así como el resto de actos que integraban aquel procedimiento, no suspendían su efectividad por el hecho de que hubieran sido recurridos judicialmente, máxime cuando el órgano judicial

competente había desestimado expresamente la petición de suspensión formulada.

En consecuencia, nada tenía de irregular que la Administración autonómica, en tanto en cuanto no se decidiera otra cosa por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, continuara realizando las actuaciones necesarias para proceder a la concentración parcelaria de la zona en cuestión.

Comunicado lo anterior al ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

1.1.4. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria

La finalidad perseguida por todo procedimiento de concentración parcelaria exige la ejecución de obras de interés general, tales como caminos rurales de servicio o saneamientos de tierras y acondicionamiento de cauces. Es frecuente que también la ejecución y conservación de este tipo de obras genere conflictos entre la Administración actuante y los propietarios afectados por la concentración.

En primer lugar, en relación con la ausencia de ejecución de una obra de concentración parcelaria se planteó el expediente **Q/133/04**.

En el mismo, su autor planteaba la presunta ausencia de ejecución de dos obras proyectadas. En concreto, de un camino secundario de salida

de una finca de reemplazo atribuida a aquél y de 10 metros de un desagüe colindantes a la misma.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó información sobre la cuestión controvertida a la Administración autonómica.

En atención a la petición realizada, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto a esta Institución que las obras correspondientes a la concentración, consideradas de interés general, habían sido ejecutadas durante los años 1998 al 2001, como consecuencia de las fuertes inundaciones sufridas en la zona. Dichas obras fueron recibidas por la Administración autonómica en el mes de septiembre de 2001 y entregadas al Ayuntamiento correspondiente en octubre de 2001.

No obstante, de la información aportada se desprendía que dos obras proyectadas (un camino secundario y diez metros de un desagüe), no habían sido efectivamente ejecutadas por diversos motivos sin que se hubiera producido la previa modificación del proyecto de obras.

Considerando la información proporcionada por la Administración autonómica se formuló una resolución con fundamento en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La determinación de si las obras indicadas debían ser llevadas a cabo o no como obras de interés general vinculadas al procedimiento de concentración parcelaria, entraba dentro de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración.

Ahora bien, debía tenerse en cuenta que la ejecución de toda obra pública tiene como fundamento la previa elaboración y aprobación de un proyecto que es objeto del correspondiente contrato administrativo. La obra que efectivamente se ejecute, por tanto, debe ser la contemplada en el correspondiente proyecto.

Lo anterior no implica que el proyecto inicialmente aprobado no pueda ser objeto de modificación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas. En efecto, el art.102.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas (vigente en la fecha en la que había tenido lugar la ejecución de las obras examinadas), establecía que una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podía introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que fueran debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, que podían ser de carácter técnico o de otro tipo, justificándolo debidamente en el expediente. Actualmente el art. 101 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, mantiene la previsión indicada.

En relación con la modificación de los proyectos, el Consejo de Estado, en su Dictamen 79/93, de 1 de abril de 1993, ha tenido ocasión de llamar la atención sobre la necesidad de proceder a una adecuada

elaboración de los proyectos de obras para evitar sucesivas modificaciones que no hacen sino alterar el ritmo normal de cumplimiento y ejecución

La modificación exige, asimismo, la tramitación de un expediente incoado al efecto.

En cualquier caso, resultaba evidente que la ausencia de ejecución de una obra prevista en el correspondiente proyecto exige formalmente la previa modificación de éste, lo cual aplicado al caso que nos ocupaba implicaba que la no ejecución del camino y de la parte del desagüe anteriormente citada debía haber sido precedida de la modificación del proyecto de infraestructura de la zona de concentración parcelaria en cuestión.

La ausencia de la modificación indicada tenía su relevancia práctica en el supuesto planteado en la queja, porque implicaba que las obras no ejecutadas constasen en el acuerdo de concentración parcelaria de la zona y en el acta de reorganización de la propiedad, lo cual podía tener sus efectos sobre los linderos de la finca de reemplazo afectada que se hicieran constar en el correspondiente título de propiedad.

En consecuencia, aunque no era función de esta Procuraduría señalar que las obras proyectadas mencionadas en la queja debían ser ejecutadas, sí lo era indicar que la ausencia de ejecución debía tener una traducción jurídica en la modificación del proyecto de obras correspondiente, del acuerdo de concentración y del acta de reorganización de propiedad.

En atención a los argumentos expuestos se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Adoptar las medidas oportunas para proceder a la modificación del Proyecto de Obras de Infraestructura de la Zona de Concentración Parcelaria en cuestión de la provincia de Zamora, del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona citada y del Acta de Reorganización de la Propiedad, suprimiendo el camino proyectado como salida secundaria de la finca nº 119 y los 10 metros del desagüe Z-5, lindantes con la citada finca, que, finalmente, no fueron ejecutados”.

La resolución citada fue rechazada por la Administración autonómica, al considerar que, a pesar de los argumentos jurídicos expuestos en la resolución, la escasa relevancia de las obras no ejecutadas justificaba la ausencia de modificación del proyecto de obras aprobado.

Todavía en relación con la ejecución de obras de concentración parcelaria, cabe hacer referencia a la aceptación de la resolución formulada en el expediente **Q/1315/02**, de cuyo contenido se informó en el año 2003.

En la precitada resolución, a la vista de la generación de unos daños patrimoniales al autor de la queja como consecuencia de las obras de interés general llevadas a cabo con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria realizado en una zona de la provincia de León, se había instado a la Administración autonómica a adoptar por el órgano administrativo competente las actuaciones dirigidas a tramitar y resolver

expresamente la reclamación de daños que había sido presentada, con la finalidad de determinar, de forma definitiva y previa evaluación económica de los mismos, la efectiva existencia de una obligación de dicha Administración autonómica de proceder a la indemnización de tales daños.

En segundo lugar, en relación con la conservación de una obra de concentración parcelaria, en concreto de un camino, se planteó el expediente **Q/1684/02**.

El motivo de la queja era un presunto deficiente acondicionamiento de un camino de concentración parcelaria cuya titularidad correspondía a un Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información al Ayuntamiento titular del camino.

En atención a la petición de información realizada, la entidad local afectada remitió una copia de un informe pericial relativo a la medición del camino de concentración parcelaria, cuyo estado de conservación había dado lugar a la queja.

La conclusión manifestada en el citado informe era que, siendo la superficie del camino en cuestión que constaba en los planos de la Gerencia Territorial del Catastro de 279 m² (superficie nominal), la superficie obtenida en la medición llevada a cabo en la asistencia topográfica realizada había sido de 170,854 m². En consecuencia, de la comparación de

ambas superficies se desprendía que la superficie del camino era inferior a la acreditada documentalmente en 108 m².

Considerando el contenido de las conclusiones obtenidas en el informe pericial indicado, se estimó oportuno volver a preguntar al Ayuntamiento si el citado informe había dado lugar a algún tipo de actuación municipal.

En atención a dicha petición de información, y tras reiterados requerimientos, la corporación municipal puso de manifiesto que, desde la realización del referido informe pericial, no se había llevado a cabo ninguna actuación en relación con el camino controvertido, al no quedar definida claramente la ubicación del camino en aquél.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular del camino con base en la siguiente argumentación jurídica.

Los caminos rurales de servicio de explotaciones agrarias contruidos como consecuencia de procedimientos de concentración parcelaria son obras de interés general, por beneficiar las condiciones de la zona y estimarse necesarios para la concentración, que son proyectados y ejecutados por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León (arts. 78 y siguientes de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre).

Una vez ejecutados tales caminos, son entregados, generalmente, al Ayuntamiento correspondiente, como había ocurrido en el supuesto planteado en la queja, pasando a integrar el conjunto de bienes de dominio público cuya titularidad le corresponde. Las corporaciones y entidades a las cuales se entregan los caminos quedan obligadas a su adecuada conservación, debiendo, incluso, comprometerse formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para ello (art. 89 de la Ley de Concentración Parcelaria).

Respecto a este tipo de bienes, el ordenamiento jurídico reconoce a la entidad local titular de los mismos una serie de prerrogativas en orden a su delimitación y conservación. A estas prerrogativas se refieren los arts. 44 y siguientes del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y entre ellas se encuentra la potestad de recuperación de oficio para recobrar por sí la tenencia de aquéllos en cualquier tiempo (arts. 70 del Reglamento de Bienes y 55 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas).

Pues bien, de la información obtenida en la investigación llevada a cabo con ocasión de la tramitación de la queja, se desprendía que el camino de concentración parcelaria tenía una superficie inferior en 108 m² a la que le debía corresponder de conformidad con los planos obrantes en el Ayuntamiento, circunstancia ésta que determinaba que el autor de la queja no podía acceder a su finca con un vehículo.

En concreto, en la queja se hablaba de la construcción de una valla y de un muro de piedra a ambos lados del camino, construcciones que podrían suponer ocupaciones ilegítimas del mismo y que deberían dar lugar al ejercicio de la facultad de recuperación de oficio de la posesión de la parte del camino ocupada de manera ilegítima.

Por ello, desde esta Procuraduría se debía instar a la Administración municipal a que adoptase las medidas oportunas en orden a garantizar la integridad del camino, incluido si fuera necesario, el ejercicio de la facultad de recuperación de oficio de la parte del camino que hubiera sido ocupada ilegítimamente.

Asimismo se debían llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar que el camino en cuestión se encontrase en condiciones adecuadas de servir al uso común general al que se encontraba afecto.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular del camino en los siguientes términos:

“Garantizar la integridad del camino rural de servicio llevado a cabo con ocasión del procedimiento de concentración parcelaria desarrollado en la zona, ejerciendo para ello, si fuera necesario, la potestad de recuperación posesoria de la parte del camino que, en su caso, haya sido ocupada ilegítimamente”.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe aún no se había recibido la contestación a la resolución formulada, pese a haber sido reiterada su petición.

Procede hacer referencia también aquí a la aceptación de la resolución formulada en el expediente **Q/652/02**, de cuyo contenido se informó en el año 2003.

En la misma, ante una presunta utilización para fines privados de un camino de dominio público, ejecutado inicialmente como consecuencia del proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en una zona de la provincia de Ávila, se había procedido a instar al Ayuntamiento titular del mismo a adoptar las medidas necesarias para reponer a su estado normal, si fuera necesario, el camino rural de servicio en cuestión y a garantizar que el propietario de la finca colindante guardase la diligencia debida al llevar a cabo el arado de aquélla para evitar que se ocasionasen nuevos daños a dicho camino.

Por último, para finalizar la referencia a la actuación de esta Procuraduría en relación con las obras relacionadas con procedimientos de concentración parcelaria, cabe aludir a lo actuado en el expediente **Q/286/04**.

El motivo de la queja era la disconformidad del reclamante con la conservación de una de las obras, en concreto con un desagüe, llevada a cabo por la Administración autonómica en una zona de concentración parcelaria de la provincia de Zamora.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información al Ayuntamiento titular de la obra, quien puso de manifiesto su voluntad favorable a la resolución de la controversia, a través de la ejecución de un desagüe o cuneta.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

1.2. Gestión del dominio público hidráulico

El fomento y la protección de las actividades agrícolas y ganaderas exige una adecuada administración del agua y del dominio público hidráulico.

El grueso de las competencias relacionadas con el dominio público hidráulico reside en las confederaciones hidrográficas u organismos de cuenca y, por delegación de éstas, en las comunidades de usuarios. Mientras las primeras son organismos autónomos de los previstos en el art. 43.1 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente, las comunidades de usuarios son corporaciones de derecho público, adscritas al organismo de cuenca, que velan por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento de las aguas. Los actos de estas corporaciones son recurribles ante la confederación hidrográfica gestora de la cuenca.

En consecuencia, confederaciones hidrográficas y comunidades de usuarios y regantes son los organismos públicos frente a los cuales se dirigen las quejas en este ámbito material, predominando, como no podía ser otra manera, los conflictos planteados en relación con la gestión del dominio público hidráulico integrante de la cuenca del Duero.

La adscripción a la Administración del Estado de los organismos antes citados, identifica a la Institución del Defensor del Pueblo como comisionado parlamentario competente para la fiscalización de su actuación.

No obstante lo anterior, la relevancia que para esta Comunidad Autónoma tiene la cuenca del Duero ha aconsejado que esta Procuraduría intervenga, hasta donde le es posible, en relación con este tipo de conflictos.

Por ello, con fundamento en lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley reguladora del Procurador del Común y en el ánimo de tratar de contribuir en la búsqueda de soluciones a las controversias planteadas, en todas las quejas formuladas en relación con la gestión de las aguas y del dominio público hidráulico, se ha solicitado información, fundamentalmente, a la Confederación Hidrográfica del Duero o a la comunidad de regantes afectada.

Una vez obtenida la información solicitada, se procedió a la remisión de las quejas, conjuntamente con la información obtenida, a la Institución del Defensor del Pueblo para que ésta procediera a adoptar una

decisión en cuanto a la existencia o no de las irregularidades denunciadas. Así se procedió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/93/04**, **Q/317/04**, **Q/557/04**, **Q/977/04** o, en fin, **Q/1242/04**.

A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, la colaboración de la Confederación Hidrográfica del Duero y de las comunidades de regantes en la remisión de la información solicitada en relación con las cuestiones planteadas en las quejas, no se ha traducido en una solución de los problemas planteados que hiciera innecesaria la intervención del Defensor del Pueblo.

Desde un punto de vista material, han destacado en el año 2004 y en este ámbito material, las quejas relacionadas con obras públicas vinculadas al dominio público hidráulico y con los pagos a los que están obligados los miembros de las comunidades de usuarios por la utilización del agua.

2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

2.1. Sanidad animal

En el ámbito de la prevención y erradicación de las enfermedades que pueden afectar a la cabaña ganadera de la Comunidad, la actuación de esta Procuraduría en el año 2004 ha estado relacionada, de un lado, con las indemnizaciones económicas que deben ser abonadas por daños causados por la Administración en el ejercicio de aquellas funciones, y, de otro, con los procedimientos sancionadores incoados por incumplimiento de las obligaciones que vinculan a los ganaderos en este ámbito.

Así, en primer lugar, en el expediente **Q/515/03**, el reclamante mostraba su disconformidad con la actuación llevada a cabo por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, en relación con una reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada en el mes de enero de 2003, por los daños causados por la confiscación de un animal como consecuencia de una actuación de prevención de la encefalopatía espongiforme.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En el informe remitido por la Administración autonómica se manifestaba que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada había sido inadmitida por el Jefe del Servicio Territorial citado, siendo recurrible en alzada esa decisión frente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

Continuaba señalando la Administración autonómica que “... *con respecto a la resolución del Delegado Territorial podría interponerse recurso de alzada ante la Dirección General de Salud Pública; la resolución de este recurso de alzada pondría fin a la vía administrativa*”.

Desde un punto de vista material, se señalaba en aquel informe que la titularidad y gestión del matadero donde se habían producido los hechos era privada y que la confiscación del animal se había llevado a cabo en aplicación de la Orden de 26 de julio de 2001, por la que se modifican determinados anexos del RD 3454/2000, de 22 de diciembre, por el que se

establece y regula el Programa Integral Coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías espongiformes transmisibles de los animales.

Esta Procuraduría, teniendo en cuenta lo expuesto, formuló una resolución dirigida a la Consejería de Sanidad con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Procede comenzar señalando que la comunicación realizada por el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, en realidad, había supuesto un pronunciamiento sobre el fondo de la reclamación presentada por el autor de la queja, al declarar la inadmisión de la misma. Por ello, debía analizarse si dicho pronunciamiento cumplía los requisitos formales que el ordenamiento jurídico impone a las resoluciones administrativas adoptadas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, refiriéndonos para ello a tres aspectos concretos como eran la competencia para su adopción, las posibles vías de impugnación de las mismas y el cauce procedimental que debe ser seguido con anterioridad a su adopción.

En cuanto a la competencia, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el art. 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, atribuye, con carácter general, la competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial al Consejero competente por razón de la materia.

En consecuencia, el Jefe del Servicio Territorial indicado era incompetente, desde un punto de vista jerárquico, para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial que había dado lugar a la queja.

En segundo lugar, una inadmisión de una reclamación patrimonial, como todo acto administrativo definitivo, es susceptible de ser recurrida, en vía administrativa y/o judicial, en los términos previstos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, tales vías de impugnación deberán hacerse constar en la propia resolución. Así lo dispone el art. 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Pues bien, esta mención no se contenía en la inadmisión que había dado lugar a la queja, lo cual además de suponer un incumplimiento del precepto citado, había privado al interesado de conocer los mecanismos de los que disponía para impugnar la decisión adoptaba. En cualquier caso, tales mecanismos no se correspondían, en modo alguno, con los expresados en el párrafo del informe de la Consejería de Sanidad que ha sido transcrito literalmente.

En tercer y último lugar, toda reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un ciudadano ante una Administración pública cumpliendo los requisitos previstos en el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en

materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, dará lugar, en principio, a la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La afirmación antes citada debía ser matizada en el sentido de interpretar que no existe esa obligación de tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando la solicitud no cumpla los requisitos exigidos por el RD 429/1993, de 26 de marzo, pese a haber sido solicitada la subsanación de la misma, o cuando la reclamación carezca manifiestamente de fundamento.

En cualquier caso, la inadmisión de reclamaciones de responsabilidad patrimonial sin tramitar el correspondiente procedimiento, debe ser aplicada de forma muy restrictiva y sería aconsejable que se contemplara normativamente, como ha sucedido en el caso de la revisión de oficio, tras la modificación operada en el art. 102.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en este sentido se pronunció esta Institución en la actuación de oficio **Of/55/04**, expuesta extensamente en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio realizadas por esta Procuraduría en el año 2004).

En el supuesto planteado en la queja, resultaba evidente que no se había tramitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente y que, a juicio de esta Procuraduría, no se había motivado

suficientemente la falta manifiesta de fundamento de la reclamación presentada.

En definitiva, la resolución administrativa adoptada por el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León adolecía, cuando menos, de una serie de vicios formales que era necesario corregir.

En atención a los fundamentos expuestos, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“A la vista de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, con fecha 24 de enero de 2003, en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, acordar por el órgano competente para ello la admisión o inadmisión de la misma, motivando en este último supuesto, en su caso, lo manifiesto de la falta de fundamento de la pretensión y señalando en la resolución correspondiente los recursos que contra la misma procedan, el órgano administrativo y judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos”.

En contestación a la resolución formulada, la Administración autonómica puso de manifiesto que, como aceptación de la misma, se había procedido a tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial a la vista de la reclamación presentada, en su día, por el autor de la queja.

Por otra parte, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de sanidad animal, se presentó la queja **Q/774/04**.

En la misma, su autor planteaba su disconformidad con la resolución adoptada en un expediente sancionador seguido por la Administración autonómica contra aquél.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En el informe remitido a esta Procuraduría se indicó que los servicios veterinarios oficiales habían comprobado que el autor de la queja había llevado a cabo un sacrificio de animales sin ajustarse a lo previsto en la legislación vigente, ya que los animales habían sido sacrificados incumpliendo el plazo de 30 días desde el marcado de las reses, no habiéndose procedido a su sacrificio en la explotación por veterinarios oficiales, y habiéndose enviado los cadáveres para su destrucción sin el obligatorio documento de traslado "conduce".

En consecuencia, se había procedido a la incoación de un procedimiento sancionador, como resultado del cual se había impuesto al autor de la queja una multa de 1.000 € como responsable de la infracción administrativa a la que se ha hecho mención.

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada en la queja, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Institución consideró que no había

quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la imposición de la sanción administrativa controvertida.

A continuación se pone de manifiesto la argumentación jurídica que fundamentó la afirmación anterior.

El art. 55.18 de la Ley 67/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, tipifica como infracción administrativa en esa materia la conducta consistente en “la no realización, resistencia o falta de colaboración por parte de los dueños, administradores, encargados, mayores, tratantes, transportistas o cualquier otra persona encargada del cuidado o custodia de los animales, en relación con la adopción de las medidas dispuestas para la realización de campañas de tratamientos sanitarios o de vacunación obligatoria”.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 7.5 de la Orden de 31 de enero de 2001, el propietario de los animales que resulten positivos en una campaña de saneamiento ganadero debe mantenerlos aislados en la explotación y permitir su salida de la misma, exclusivamente, para su sacrificio directo y siempre acompañados del correspondiente documento sanitario “conduce”.

Pues bien, en el procedimiento sancionador que había dado lugar a la queja, había quedado acreditado que, habiendo resultado positivas dos reses caprinas con ocasión de la campaña de saneamiento ganadero correspondiente al año 2003, las mismas no habían permanecido aisladas en la explotación (de hecho, habían fallecido como consecuencia de un

ataque realizado por varios perros de caza fuera de las instalaciones de la explotación) y habían sido trasladadas sin el correspondiente documento sanitario.

En consecuencia, esta Procuraduría no podía calificar de irregular la sanción impuesta por la comisión de una infracción administrativa grave en materia de sanidad animal. Tampoco era criticable la legalidad de la cuantía de la sanción impuesta (1.000 €), puesto que al ser la infracción cometida de carácter grave, podría haber sido sancionada con multa de hasta 6.000 euros, de conformidad con lo dispuesto en el art. 180 del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de ésta.

2.2. Razas caninas

La Dirección General de Producción Agropecuaria, dentro de la Consejería de Agricultura y Ganadería, ejerce también las funciones relativas al reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de perros de raza pura.

En relación con esta cuestión se planteó la queja **Q/673/04**, en la que su autor manifestaba la ausencia de reconocimiento oficial de una asociación como asociación criadora de la especie canina “perro perdiguero de Burgos”.

Admitida la queja a trámite e iniciada la oportuna investigación, esta Procuraduría solicitó a la Administración autonómica información sobre la cuestión planteada en aquélla.

En atención a la petición realizada, se remitió por la Consejería de Agricultura y Ganadería un informe en el cual se hacía constar que la Asociación en cuestión había presentado una solicitud de reconocimiento como asociación para la llevanza del Libro Genealógico del Perro de Raza Perdiguero de Burgos, ante la Dirección General de Producción Agropecuaria en el mes de septiembre de 2001.

No siendo la única solicitud que había sido presentada, la Dirección General de Producción Agropecuaria se había dirigido a las diferentes asociaciones solicitantes al objeto de completar los expedientes en tramitación.

Continuaba señalando el informe remitido que, en mérito a las serias dudas que la Dirección General de Producción Agropecuaria tenía con respecto a la asignación de raza pura de algunos de los perros del registro genealógico, se había instado la realización de un estudio genotípico, ante lo cual la asociación había manifestado su desacuerdo.

Por último, finalizaba la Administración autonómica su informe señalando que la ausencia de resolución expresa de las solicitudes presentadas se debía en parte a la tardanza en primera instancia por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en comunicar los censos y razas correspondientes a nuestra Comunidad Autónoma, y en

segundo lugar porque no estaba determinado el procedimiento a seguir en el supuesto de existir varias solicitudes sobre una misma raza.

A la vista de lo informado, se formuló una resolución a la Administración autonómica, con base en la fundamentación jurídica que a continuación se expone.

Desde un punto de vista formal, resultaba evidente que la tramitación de la solicitud que había dado lugar a la queja, presentada al amparo de lo dispuesto en el RD 558/2001, de 25 de mayo de 2001, había adolecido de ciertos retrasos y omisiones. Para identificar tales irregularidades, debía tenerse en cuenta que la disposición final primera del Real Decreto citado se remite, en cuanto al procedimiento para el reconocimiento regulado en la norma indicada, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De la información obtenida por esta Procuraduría se desprendía que la solicitud formulada de reconocimiento oficial como asociación de criadores de la raza canina indicada que lleva o crea su libro o registro genealógico, se había presentado inicialmente ante la Dirección General de Producción Agropecuaria en el mes de septiembre de 2001. Dicha solicitud había sido complementada mediante la presentación de documentación en el mes de diciembre del mismo año.

Si bien en un primer momento podían surgir dudas acerca de la competencia estatal o autonómica para resolver dicha solicitud, a la vista de lo dispuesto en el art. 3 del reiterado RD 558/2001, de 25 de mayo, tales

dudas debieron disiparse a favor de la competencia autonómica con la comunicación de los censos caninos por razas correspondientes a cada Comunidad Autónoma, llevada a cabo por el Ministerio de Administraciones Públicas con fecha 22 de febrero de 2002.

Sin embargo, esa presunta confirmación de la competencia autonómica no se tradujo en el inicio de actuaciones formales dirigidas a resolver el procedimiento administrativo iniciado, la primera de las cuales debiera haber sido la comunicación a la que hace referencia el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, comunicación que no se produjo.

En la fecha de remisión del informe proporcionado por la Administración autonómica, la solicitud de reconocimiento formulada, más de dos años y medio después de su presentación, aún no se encontraba expresamente resuelta.

A la vista del retraso en el que se había incurrido, por diversos motivos, en la resolución de la solicitud presentada, procedía determinar los efectos jurídicos del mismo, considerando para ello la figura del silencio administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se pueden entender 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. Tampoco se entenderán estimadas en estos casos las solicitudes que 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 publico o al servicio público.

El apartado tercero del art. 43 de dicha Ley, dispone que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Así lo ha señalado el TS que, en varias de sus Sentencias (entre otras, SSTS de 13 de enero de 1992 y de 19 de abril de 1994), ha declarado que el acto presunto de signo positivo tiene “el mismo contenido y efectos que el acto expreso, si éste se hubiera producido”.

El TS también se ha encargado de perfilar, en diversas sentencias, los requisitos que deben ser cumplidos para que pueda entenderse que se produce la estimación presunta de una solicitud. Baste señalar aquí, por todas ellas, la STS de 6 de octubre de 2003. Dicha resolución judicial enumera los siguientes elementos cuya concurrencia es necesaria para que se produzca la figura del silencio positivo:

- 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.

Por tanto, procedía analizar si concurrían los citados elementos en el supuesto que había dado lugar a la queja.

En primer lugar, resultaba evidente que el reconocimiento que había sido solicitado por la asociación afectada era real y posible, puesto que el mismo se encontraba regulado en las normas que antes han sido identificadas y no constaba que aquel reconocimiento hubiera tenido lugar para otra organización o asociación.

En segundo lugar, cabía señalar que la petición formulada podía considerarse como completa. En este sentido, y aunque no existía una norma jurídica que regulase de forma agotadora cuales eran los documentos que debían ser presentados por los solicitantes en este singular procedimiento, lo cierto era que la solicitud formulada había dado lugar a una petición de subsanación de la misma, que había sido atendida en plazo por la asociación solicitante.

Asimismo, el estudio genotípico que era solicitado por la Administración autonómica, no podía considerarse como un requisito que debía haber sido cumplido por la asociación solicitante del reconocimiento.

En tercer lugar, tampoco parecía que la asociación solicitante del reconocimiento hubiera incurrido en algún tipo de vicio procedimental que

pudiera oponerse por la Administración autonómica para alegar la ausencia de producción del reconocimiento pedido por silencio positivo.

Por último, y en relación con el plazo temporal previsto para la resolución de la solicitud, procedía indicar que, en el supuesto planteado, el plazo máximo establecido para la terminación del procedimiento (que debía entenderse de tres meses ante la ausencia de una previsión específica al respecto) se había superado con creces.

En consecuencia, habiéndose formulado debidamente por la asociación su solicitud y habiendo transcurrido ampliamente el plazo máximo establecido para resolver expresamente aquélla, a juicio de esta Procuraduría se había producido la estimación presunta de la misma.

Lo anterior, no era óbice para que se mantuviera la obligación de resolver aquella solicitud por parte de la Administración autonómica, si bien el contenido de la citada resolución tardía venía predeterminado por lo dispuesto en el art. 43.4 a) de la reiterada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, precepto que dispone, para los casos de estimación por silencio administrativo, que la resolución expresa posterior a la producción del acto debe ser confirmatoria del mismo.

Lo hasta aquí dicho, poco tenía que ver con el contenido material de la decisión que debía ser adoptada por la Administración autonómica a la vista de la solicitud presentada y de la normativa aplicable a la misma. En este sentido, esta Procuraduría carecía de criterio técnico para decidir en este supuesto cual debía ser el contenido de esa decisión.

En realidad, la Sentencia antes citada añadía un requisito más para poder afirmar que existía una estimación presunta, a saber: que la petición o solicitud fuera legal o, lo que es lo mismo, que no fuera contraria al ordenamiento jurídico.

La exigencia del citado requisito llevada a sus últimas consecuencias, desvirtuaría la existencia misma de esta garantía de los ciudadanos frente a la inactividad de las Administraciones públicas que es el silencio administrativo. Resultaba evidente que, tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, más aún, tras su reforma del año 1999, la concurrencia de los elementos antes enunciados determinan la producción del acto estimatorio presunto, aunque su contenido sea contrario al ordenamiento jurídico.

La propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respalda esta interpretación al contemplar en su art. 62.1 f), como uno de los supuestos de nulidad de pleno derecho, el de los actos presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Por tanto, es evidente que los actos estimatorios producidos por silencio administrativo pueden tener un contenido ilegal.

En cualquier caso, para el supuesto en el cual la Administración autonómica considerase que la asociación solicitante carecía de los requisitos señalados en el art. 4 del RD 558/2001, de 25 de mayo, para el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de

perros de pura raza, debía acudir a alguno de los mecanismos revisores de los actos administrativos para eliminar los efectos jurídicos de la desestimación presunta, o de la resolución expresa posterior que, sólo podía ser confirmatoria del reconocimiento presunto que había tenido lugar.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Primero.- Resolver expresamente la solicitud formulada, al amparo del RD 558/2001, de 25 de mayo, por el que se regula el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de perros de raza pura, por la Asociación en cuestión, confirmando la estimación presunta del reconocimiento solicitado.

Segundo.- En el supuesto de que esa Administración autonómica considere que la citada Asociación no cumple los requisitos previstos en la norma indicada para obtener el reconocimiento que se ha producido por silencio administrativo, proceder a la revisión de oficio del mismo”.

Como contestación a la resolución señalada, la Consejería de Agricultura y Ganadería puso de manifiesto la próxima elaboración y aprobación de una Orden reguladora de los procedimientos dirigidos al reconocimiento oficial de asociaciones criadoras de razas caninas. Sin embargo, no se pronunció expresamente en cuanto al reconocimiento

presunto de la asociación citada en la queja por aplicación de la institución del silencio administrativo.

Una problemática similar a la investigada por esta Institución en el expediente anterior se ha producido en la provincia de León en relación con el perro mastín español. Sin embargo esta Procuraduría sólo ha tenido conocimiento de la misma a través de los medios de comunicación y de una Proposición No de Ley presentada ante esas Cortes de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista (PNL 411-I).

3. DENOMINACIONES DE ORIGEN

No ha sido frecuente que esta Procuraduría se haya pronunciado en relación con las actuaciones de los consejos reguladores de las denominaciones de origen.

Por ello, se desea dejar constancia en este informe de lo actuado en el expediente **Q/44/04**. En el mismo su autor planteaba su disconformidad con la sanción impuesta por un Consejo Regulador de Denominación de Origen a un agricultor, por la comisión de la infracción administrativa tipificada en el art. 43.1 2º de la Orden de 1 de diciembre de 1992 (exceso de producción máxima admitida).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Agricultura y Ganadería en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla.

En atención a la petición de información formulada, se remitió por la Administración autonómica un informe, al cual se adjuntó copia del expediente sancionador completo que había sido instruido.

Del examen detallado de las actuaciones integrantes del citado expediente, se podía concluir que su duración había excedido de seis meses, plazo máximo de duración de los procedimientos sancionadores, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Comunidad de Castilla y León.

En efecto, el acuerdo de iniciación del expediente indicado había sido adoptado por el Presidente del Consejo Regulator con fecha 30 de enero de 2003, y la notificación al interesado de la resolución del mismo había tenido lugar el cuatro de agosto de 2003 (es decir, seis meses y cuatro días después), sin que hubiera concurrido ninguno de los supuestos de interrupción del plazo máximo establecido para resolver los procedimientos previstos en el art. 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por ello, era necesario analizar la aplicabilidad del Decreto 180/1994, de 25 de agosto, al procedimiento sancionador en cuestión, los efectos jurídicos de la superación del plazo temporal de seis meses señalado y, en fin, en su caso, las medidas que debían ser adoptadas a la vista de la excesiva duración del procedimiento.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 32.1.32.^a, reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de

denominaciones de origen. El traspaso de competencias se produjo a través del RD 1683/1994, de 22 de julio.

En consecuencia, la referencia del art. 29 de la Orden de 1 de diciembre de 2002, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen en cuestión, y de su Consejo Regulador, al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación como centro directivo del cual depende el Consejo Regulador indicado, como órgano desconcentrado, debía entenderse realizada a la Administración de la Comunidad Autónoma y, en concreto, dentro de ella a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Considerando lo anterior, así como que el art. 1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, antes citado, dispone la aplicación del mismo al ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y por las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma, se podía afirmar que el ejercicio de la potestad pública sancionadora atribuida a los consejos reguladores de las denominaciones de origen de Castilla y León, debe ajustarse al procedimiento establecido en aquel Decreto, además de al resto de normas jurídicas aplicables.

En consecuencia, procedía determinar los efectos jurídicos de la superación del plazo de seis meses previsto en el art. 14 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador en cuestión, debiendo hacer referencia para ello a la figura de la caducidad de los procedimientos administrativos.

La perención o caducidad de la instancia es un instituto que viene a poner fin a la situación de incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entraña y que contradice la naturaleza esencialmente temporal de aquél y el principio de seguridad jurídica. A ella hace referencia el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuando señala que en los procedimientos iniciados de oficio en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, el vencimiento del plazo máximo establecido, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, motivará una resolución que declare la caducidad y el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92 de la Ley citada.

En el supuesto, por tanto, de que un procedimiento sancionador como el que había dado lugar a la queja analizada, se alargue más allá del plazo de seis meses previsto en el Decreto autonómico, no procede sino resolver el mismo declarando su caducidad y el archivo de las actuaciones. Así se ha declarado en numerosas SSTS (entre otras, de 22 de julio de 1988, de 16 de noviembre de 1997 y de 5 de octubre de 1998). Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, esta Procuraduría considera que no cabe otra interpretación posible, a diferencia de lo que había ocurrido con la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con anterioridad a la reforma indicada.

Conectando lo anterior con el expediente sancionador que había dado lugar a la queja, la superación en la fecha de notificación de la

resolución sancionadora adoptada del plazo de seis meses indicado, debió haber dado lugar a que se procediera a declarar la caducidad del procedimiento y al archivo de las actuaciones.

Por este motivo, esta Procuraduría consideró que el Consejo Regulador de Denominación de Origen actuante debía proceder, al amparo de lo dispuesto en el art. 105 de la LRJPAC, a la revocación de la resolución sancionadora adoptada y a declarar expresamente la caducidad del procedimiento sancionador.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería:

“Adoptar las medidas oportunas para que el Consejo Regulador de la Denominación de Origen revoque la resolución sancionadora adoptada con fecha 3 de julio de 2003 y declare expresamente la caducidad del procedimiento sancionador en el cual tuvo lugar aquélla, sin perjuicio del posible inicio de un nuevo procedimiento sancionador si la infracción cometida no hubiera prescrito”.

La Administración autonómica no aceptó dicha resolución porque, a su juicio, y por aplicación del art. 18.3 del RD 1945/1983, de 22 de junio, de Infracciones y Sanciones en Materia de Defensa del Consumidor, no se había producido la caducidad del procedimiento sancionador.

En relación con la contestación remitida, esta Procuraduría puso de manifiesto que la aplicación del artículo citado a la caducidad del

procedimiento sancionador que había dado lugar a la queja era muy cuestionable, considerando debidamente la competencia exclusiva que en materia de denominaciones de origen tiene la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como que la tipificación de la infracción sancionada no se había llevado a cabo con base en el Real Decreto citado.

4. AYUDAS

4.1. Ayudas agrícolas y ganaderas

El fomento de las actividades agrícolas y ganaderas desarrolladas en la Comunidad Autónoma, se traduce, desde un punto de vista administrativo, en la regulación, tramitación y resolución de un amplio abanico de ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, la gran mayoría de ellas con origen en normas y fondos de origen europeo.

Una adecuada protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de los procedimientos administrativos, en ocasiones en exceso complejos y dilatados en el tiempo, tramitados para la concesión de estas ayudas, debe ser un objetivo a perseguir por la Administración autonómica y una garantía cuyo respeto debe ser verificado por esta Procuraduría.

Pues bien, a diferencia de lo ocurrido en el año 2003, esta Procuraduría ha constatado, a instancia de los ciudadanos, la existencia de irregularidades en la tramitación y resolución de procedimientos de

concesión de ayudas agrícolas y ganaderas. A continuación se hace referencia a las más relevantes, relacionadas con las ayudas a cultivos herbáceos integradas dentro de la PAC, con las indemnizaciones compensatorias para zonas desfavorecidas y, en fin, con los derechos de replantación de viñas.

En primer lugar, en el expediente **Q/1355/03**, se planteaba la irregular concesión de una ayuda, integrada dentro de la PAC. La irregularidad denunciada se encontraba relacionada con la inclusión de una parcela de un término municipal de la provincia de Ávila en una solicitud de ayuda, sin tener el solicitante derecho a su utilización.

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 Agricultura y Ganadería.

Del informe remitido por la Administración autonómica se desprendía que la inclusión en la solicitud única de la parcela en cuestión, no había tenido incidencia alguna en la cuantía de la ayuda recibida por el solicitante en las campañas 2002 y 2003.

Ahora bien, la información remitida revelaba también que, cuando menos, existían dudas acerca del derecho a utilizar por el solicitante la parcela en cuestión, en el sentido previsto en la letra e) del art. 2 del RD 1026/2002, de 4 de octubre, sobre Pagos por Superficie a los Productores de Determinados Productos Agrícolas.

Tales dudas, justificaron la formulación de una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

En el ámbito de la PAC, 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. Un conjunto de estas ayudas (pagos por superficie para determinados cultivos herbáceos, ayudas comunitarias al sector ganadero o ayudas agroambientales) se aplica en Castilla y León a través de órdenes, aprobadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, que traen causa de diversos reglamentos comunitarios y de varios reales decretos estatales. Una de ellas era la Orden AYG/1727/2003, de 22 de diciembre.

En todos estos supuestos, 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.

En cualquier caso, en este ámbito corresponde a la Administración autonómica realizar los controles oportunos para verificar que los solicitantes cumplen los requisitos establecidos para poder acceder a la ayuda de que se trate.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto que había sido planteado en la queja, procedía señalar que la Consejería de Agricultura y

Ganadería, en aquel supuesto en el que el solicitante en cuestión continuara incluyendo en su declaración para futuras campañas agrícolas la parcela citada, debía llevar a cabo las actuaciones oportunas para verificar el derecho a la utilización de la misma.

En atención a los fundamentos jurídicos expuestos se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“En el supuesto de que en futuras solicitudes únicas de ayudas integradas dentro de la Política Agrícola Común presentadas por el agricultor en cuestión ante esa Administración autonómica, se incluyera la parcela citada, realizar las actuaciones de comprobación que sean precisas para verificar que aquél es titular de un derecho a utilizar la parcela y resolver aquella solicitud considerando el resultado de la verificación llevada a cabo”.

En la contestación a dicha resolución la Administración autonómica puso de manifiesto que la presunta irregularidad detectada por esta Procuraduría no se había vuelto a repetir, por lo que no había lugar a llevar a cabo las actuaciones de verificación recomendadas.

En segundo lugar, en el expediente **Q/100/03** el motivo de la queja era la disconformidad del reclamante con la resolución por la cual se había denegado la indemnización compensatoria a las explotaciones agrarias de su titularidad en zonas desfavorecidas en el año 2001.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió, hasta en dos ocasiones, en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

La Administración comunicó a esta Institución que el recurso presentado por el reclamante frente a la resolución denegatoria de su solicitud de ayuda se había resuelto mediante Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería.

En dicha Orden se había confirmado que el motivo de la denegación era el incumplimiento por parte del interesado del requisito de “no dedicar en su explotación 2 ha o más de cultivo”.

A la vista de la información obtenida, se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Los arts. 4 del RD 3482/2000, de 29 de diciembre de 2000, por el que se regula la Indemnización Compensatoria en Determinadas Zonas Desfavorecidas y 64 de la Orden de 11 de diciembre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, establecieron los requisitos que debían cumplir las explotaciones agrarias para que sus titulares pudieran acceder a la citada ayuda en el año 2001.

Entre esos requisitos se encontraba el de tener las explotaciones agrarias para las cuales se solicitara la subvención, una superficie agrícola mínima de dos hectáreas.

En este sentido, el art. 6 de la primera de las normas citadas consideraba como superficie agrícola indemnizable a la superficie forrajera, entendiendo por tal la destinada a la alimentación del ganado, en forma de pastoreo o siega. Asimismo, se señalaba en el mismo precepto que, en el caso de pastos comunes, la superficie computable debía ser proporcional a la superficie forrajera utilizada por cada beneficiario y que le hubiera sido asignada por el órgano competente.

Por su parte, el art. 67 de la Orden de 11 de diciembre de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, incluía dentro de la documentación que debía presentarse conjuntamente con la solicitud de la indemnización, en el caso de declarar superficies de rastrojeras para pastoreo sujetas al régimen de ordenación común de pastos, la certificación expedida por el Presidente de la Junta Agropecuaria Local u órgano sustitutorio o, en su defecto, por el Presidente de la Comisión Mixta de Pastos.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja el motivo de la denegación de la indemnización compensatoria solicitada era, como se ha señalado, “no dedicar en su explotación dos hectáreas o más de cultivo”.

Sin embargo, en la solicitud presentada se había declarado una superficie de 800,00 hectáreas de superficie de rastrojera para pastoreo. Dicha declaración se había acreditado, de conformidad con lo dispuesto en la Orden 11 de diciembre de 2000, mediante la presentación de un certificado, según modelo, expedido por el presidente de la Comisión

Mixta de Pastos correspondiente, en el cual se hacía constar que el agricultor solicitante tenía adjudicadas en el año 2001 800 ha. correspondientes a pastos, hierbas y rastrojeras sometidos al régimen de ordenación común, teniendo reconocido un cupo de ganado ovino y/o caprino con derecho al aprovechamiento de 600 cabezas.

En cualquier caso, en la solicitud inicial se había declarado una superficie determinada, y se había acreditado el aprovechamiento de la misma en la forma exigida por la Orden de 11 de diciembre de 2000, por lo que no cabía hablar de una modificación posterior de la declaración de superficie forrajera.

Aunque en el control administrativo de campo se había hecho constar el incumplimiento del requisito indicado, no se especificaba en aquel documento, ni en las resoluciones adoptadas con posterioridad, los motivos por los cuales no se habían computado las 800,00 hectáreas cuya dedicación a la alimentación del ganado en forma de pastoreo en régimen de ordenación común de pastos había sido debidamente acreditada en el procedimiento administrativo correspondiente.

Por ello, a la vista de la documentación obrante en esta Procuraduría, se podía concluir que el solicitante había acreditado el cumplimiento del único requisito que, finalmente, había motivado la denegación de la indemnización compensatoria para el año 2001.

En consecuencia, procedía revocar, al amparo de lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la resolución de la

Dirección General de Desarrollo Rural por la que se había denegado la indemnización compensatoria solicitada, así como la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería, por la cual se había desestimado el recurso de alzada que había sido interpuesto frente a aquélla, y, en fin, reconocer la ayuda solicitada.

Considerando los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Primero.- Revocar la resolución de la Dirección General de Desarrollo Rural de 28 de diciembre de 2001 por la que se procedió a la denegación de la indemnización compensatoria solicitada para el año 2001, así como la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de 11 de junio de 2004, por la cual se desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a aquélla.

Segundo.- Reconocer la ayuda indicada y proceder a su abono”.

La Administración autonómica contestó a la resolución formulada poniendo de manifiesto que no veía adecuado seguirla por no considerar, con carácter general y por criterios técnicos, la superficie de rastrojera como computable a los efectos de determinar la superficie agrícola mínima indemnizable.

Como tercera resolución adoptada por esta Procuraduría en relación con la actividad administrativa dirigida a la concesión de ayudas a

agricultores y ganaderos de la Región, cabe hacer referencia a la adoptada con ocasión de la tramitación del expediente **Q/507/04**.

En dicho expediente, el reclamante mostraba su disconformidad con una resolución de la Dirección General de Producción Agropecuaria, por la que se había desestimado una solicitud de regularización de superficies de viñedo plantadas en un término municipal de la provincia de Valladolid, entre el mes de junio de 1986 y el de septiembre de 1989.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica.

Ésta puso de manifiesto, en primer lugar, que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 de la Orden de 25 de julio de 2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula el potencial de producción vitícola en la Comunidad Autónoma de Castilla y León "las parcelas arrancadas deberán haber sido propiedad del titular, de su cónyuge, de sus ascendientes directos o de los colaterales en segundo grado, en ambos casos por consanguinidad, antes de 5 de agosto de 2000, fecha de entrada en vigor del RD 1472/2000".

Considerando lo anterior, continuaba informando la Administración autonómica, la resolución adoptada había sido desestimatoria de la solicitud de regularización de superficies de viñedo, al no haber acreditado el solicitante la titularidad de las parcelas con anterioridad al 5 de agosto de

2000, no pudiendo acogerse a los supuestos previstos en la Orden de 25 de julio de 2001.

A la vista de lo informado, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

Como señalaba la Administración autonómica en su informe, el art. 7 de la Orden de 25 de julio de 2001, que, en desarrollo del RD 1472/2000, de 4 de agosto, regula para Castilla y León el potencial de producción vitícola, exigía para poder acceder a la solicitud de regularización de las parcelas cultivadas que hubieran sido plantadas entre el 3 de junio de 1986 y el 1 de septiembre de 1998, sin autorización de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que el titular de la parcela justificase que se había arrancado una superficie de viñedo mayor o igual que la superficie a regularizar en la propia parcela o en otras parcelas de su explotación, sin generar derechos de replantación ni percibir primas por abandono definitivo. El citado artículo señalaba que esa circunstancia debía acreditarse a través de alguna de las formas indicadas en el mismo.

Asimismo, también exigía que las parcelas arrancadas hubieran sido de propiedad del titular de la solicitud, de su cónyuge, de sus ascendientes directos o de los colaterales en segundo grado, en ambos casos por consanguinidad, antes del 5 de agosto de 2000, sin especificar la forma en la cual se debía acreditar en el correspondiente procedimiento administrativo esa titularidad y la fecha de sus efectos.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja el único motivo de la denegación de regularización de superficies de viñedo solicitada por el autor de aquélla había sido, precisamente, la ausencia de acreditación de la propiedad de la parcela arrancada con anterioridad a la fecha indicada (5 de agosto de 2000).

En este sentido, habiendo sido requerido en el procedimiento en cuestión el antes citado para que acreditara la titularidad controvertida (sin especificar tampoco la forma en que debía hacerlo), el solicitante había procedido a aportar dos contratos de compraventa de carácter privado, firmados con fechas 16 de mayo y 5 de junio de 1979, respectivamente, en los cuales aquél aparecía como adquirente de dos fincas, así como un certificado emitido por la secretaria y por el Alcalde del Ayuntamiento del término municipal donde se encontraban las parcelas, en el cual se identificaba la parcela catastral que correspondía a las dos fincas adquiridas por el solicitante.

La Administración autonómica, a la vista de que la transmisión operada en aquellos contratos no había sido gravada con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales hasta el 8 de octubre de 2001, entendió que no podía considerar la titularidad que se derivaba de la condición de comprador en los contratos de compraventa firmados en el año 1979, y, por tanto, había procedido a la denegación de la regularización solicitada. En consecuencia, el examen de la regularidad de la citada denegación exigía calificar jurídicamente la falta de valoración de los contratos citados y la

relevancia otorgada a la liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en el procedimiento administrativo que nos ocupaba.

Se debía partir del hecho de que, ni en la Orden de 25 de julio de 2001 ni, como no podía ser de otra forma, en el requerimiento de subsanación formulado, con fecha 19 de noviembre de 2001, por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Valladolid, se exigía que el derecho de propiedad de las parcelas arrancadas anterior a la fecha del 5 de agosto de 2002 debiera ser acreditado a través de un contrato de compraventa formalizado en escritura pública o mediante la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad.

Dicho lo anterior, cabía señalar que los contratos de compraventa privados aportados por el solicitante reflejaban que, en principio, en las fechas indicadas se había procedido a la transmisión de la propiedad de las fincas en cuestión a favor de aquél. No en vano el contrato de compraventa tiene carácter consensual, perfeccionándose con el mero consentimiento y siendo éste productor de obligaciones y derechos. No es exigible, por tanto y en principio, para la existencia del contrato y para la producción de sus efectos jurídicos que aquel consentimiento conste en escritura pública.

La presentación de tales documentos, además de un derecho reconocido a todos los ciudadanos en el marco de un procedimiento administrativo (art. 35 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), constituyó la acreditación, en el sentido indicado por el art. 80.1 de la Ley citada, por un medio de prueba admitido en derecho (aunque sea un

documento privado), de un hecho (la titularidad de las parcelas arrancadas con anterioridad al 5 de agosto de 2000) relevante para la decisión que debía ser adoptada en el procedimiento.

No teniendo por cierta esa alegación, la Administración autonómica debió haber procedido a la apertura de un período de prueba en la forma descrita en el art. 80.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el citado período, podrían haberse practicado pruebas testificales o de otro tipo dirigidas a verificar que el solicitante de la regularización venía utilizando la parcela arrancada a título de dueño con anterioridad al 5 de agosto de 2000.

La práctica de otras pruebas complementarias de la documental aportada por el interesado, hubiera permitido al órgano decisor realizar una apreciación conjunta de dichas pruebas, dirigida a garantizar que la decisión adoptada en el procedimiento tuviera una base probatoria suficiente.

En el supuesto planteado en la queja, no constituía esa base probatoria la fecha de liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Esta fecha había sido la considerada por la Administración autonómica como la acreditativa de la efectiva transmisión de la propiedad de las fincas, lo cual, a pesar de lo dispuesto en el art. 1.227 del Código Civil, no podía considerarse conforme a derecho, por no encontrarse corroborado por otros elementos probatorios y por la existencia de otros

documentos (como los contratos privados de compraventa) que señalaban otra fecha de transmisión de la titularidad muy anterior.

Más bien al contrario, en el procedimiento que había dado lugar a la queja, no existían indicios de que los contratos privados que habían sido aportados hubieran sido antedatados en forma alguna, ni de que aquéllos no hubieran surtido sus efectos jurídicos desde la fecha de su firma.

Por ello, consideró esta Procuraduría que se debía proceder, al amparo de lo dispuesto en el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la revocación de la resolución denegatoria de la regularización y a retrotraer el procedimiento al momento en el cual habían sido aportados por el solicitante los contratos privados de compraventa, con la finalidad de proceder a la apertura de un período de prueba donde se practicasen las necesarias para corroborar la fecha en la cual había tenido lugar la transmisión de la propiedad convenida en aquellos contratos.

En el supuesto de que el recurso de alzada presentado por el solicitante de la regularización no hubiera sido aún resuelto, la actuación recomendada podía ser adoptada con ocasión de la preceptiva resolución del citado recurso administrativo.

A la vista de los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Proceder a la revocación de la resolución de 20 de marzo de 2003 de la Dirección General de Producción Agropecuaria por la que se desestimó la solicitud de regularización de superficies de viñedo y retrotraer el procedimiento al momento en el cual fueron aportados por el solicitante los contratos privados de compraventa de las parcelas arrancadas, con la finalidad de proceder a la apertura de un período de prueba donde puedan practicarse cuantas se juzguen pertinentes para determinar si la transmisión de la propiedad convenida en aquellos contratos tuvo lugar o no con anterioridad al 5 de agosto de 2000.

En el supuesto de que el recurso de alzada presentado contra la resolución identificada no hubiera sido aún resuelto, la actuación recomendada puede adoptarse con ocasión de la preceptiva resolución del mismo”.

Como contestación a la resolución formulada, la Administración autonómica puso de manifiesto que, en la tramitación del recurso de alzada referido en la misma, se había solicitado un informe a la Gerencia Territorial del Catastro a los efectos de contar con los datos necesarios para resolver el expediente objeto de la queja conforme a derecho.

Puesta de manifiesto la aceptación de la resolución formulada al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

A diferencia de lo indicado hasta ahora, en los expedientes **Q/101/03**, **Q/777/03**, **Q/942/03**, **Q/1254/03** y **Q/194/04**, todos ellos

relacionados con procedimientos dirigidos a la concesión de ayudas a agricultores de la Comunidad Autónoma, una vez admitidos los mismos a trámite y solicitada la información oportuna a la Administración autonómica, se pudo comprobar que la actuación administrativa controvertida en cada caso había sido conforme a derecho.

Esta circunstancia motivó el archivo de tales expedientes, lo cual se puso en conocimiento de los autores de las quejas, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada en cada caso por esta Procuraduría.

Por último en los expedientes **Q/1703/03** y **Q/1723/03**, en este caso en relación con ayudas económicas dirigidas específicamente a ganaderos, tampoco se acreditó la existencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa denunciada, lo cual motivó que la decisión adoptada y el contenido de la intervención de esta Institución fuera análogo al indicado con anterioridad.

4.2. Ayudas al desarrollo local

Como ocurría en el informe correspondiente al año anterior, cabe referirse aquí a las ayudas integradas dentro de las iniciativas comunitarias de desarrollo local Leader y Proder. Estas ayudas, aun cuando no sean específicamente ayudas de carácter agrícola, tienen como destino el ámbito rural y como objetivo el desarrollo de las actividades desarrolladas en aquél, fundamentalmente de carácter agrícola y ganadero.

Pues bien, en el año 2004 esta Procuraduría ha formulado dos resoluciones sobre la aplicación concreta de estas iniciativas comunitarias.

La primera de ellas se refería a la forma de gestión de este tipo de ayudas y fue formulada con ocasión de la tramitación del expediente **Q/2052/03**, de cuyas gestiones iniciales ya se informaba en el año 2003 (en concreto, este expediente se encontraba relacionado con el expediente **Q/1922/02**, al que también se hacía referencia en el citado informe).

En la queja en cuestión, el reclamante mostraba su disconformidad con la actuación llevada a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en garantía del cumplimiento del principio de libre concurrencia en el proceso de selección de un gerente de un Grupo de Acción Local, gestor de un programa de desarrollo local, seleccionado dentro de la iniciativa “Leader plus”.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información a la Administración autonómica.

En atención a dicha petición de información se remitió por la Consejería de Agricultura y Ganadería un informe en el cual se hacía constar el contenido de la actuación desarrollada en relación con la selección y contratación del gerente controvertida, adjuntando, asimismo, copia de las bases conforme a las cuales se habían llevado a cabo los procesos de selección y de las contestaciones emitidas por la Dirección General de Desarrollo Rural a las reclamaciones presentadas en relación con tales procesos de selección.

De la documentación proporcionada por el autor de la queja y de la información remitida por la Administración autonómica se desprendían los siguientes antecedentes de hecho relacionados con la cuestión controvertida planteada:

Primero.- A través de un procedimiento selectivo, convocado mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el Grupo de Acción Local en cuestión había presentado un programa de desarrollo comarcal que había resultado seleccionado. Dicho Grupo se constituyó en entidad colaboradora de la Administración, en virtud del Convenio celebrado entre el organismo intermediario (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y Consejería de Agricultura y Ganadería) y el propio Grupo de Acción Local.

Segundo.- Como entidad colaboradora de la Administración, el Grupo se comprometía a, entre otros extremos, seleccionar sus recursos humanos de acuerdo con un principio de libre concurrencia (cláusula cuarta del Convenio citado).

Tercero.- El Grupo de Acción Local en cuestión había realizado la primera convocatoria para la selección de un gerente. Tras el correspondiente proceso de selección, había resultado elegida una persona que, para cumplir lo establecido en las bases de la convocatoria, había alterado, presuntamente, sus acreditaciones académicas. Como consecuencia de ello, el Grupo tuvo que rescindir el contrato, con la consiguiente anulación de la selección inicialmente realizada.

En el citado procedimiento de selección habían participado, entre otros, dos candidatos, que no habían resultado inicialmente seleccionados. El primero de ellos había obtenido una puntuación total de 7,47 puntos desglosados en 5,03 puntos por valoración de méritos y 2,44 puntos por la entrevista personal mantenida. Por su parte, el segundo había obtenido un total de 10,45 puntos, de los cuales 8,46 habían correspondido a la valoración de méritos y 1,99 a la entrevista personal mantenida.

Cuarto.- En el mes de mayo de 2003, se realizó una nueva convocatoria para la selección de la plaza de gerente del Grupo de Acción Local. En este caso, el seleccionado resultó el primero de los candidatos antes indicados con una puntuación de 11,61 puntos (8,65 de valoración de méritos y 2,96 correspondientes a la entrevista personal). En esta ocasión, el segundo había obtenido 8,28 puntos (7,24 de valoración de méritos y 1,04 de entrevista personal).

En el mes de julio de 2003, la Dirección General de Desarrollo Rural, había dirigido una comunicación al Grupo en la que se manifestaba que, al haber sufrido las bases del segundo proceso selectivo alguna modificación respecto a las aprobadas para la primera convocatoria llevada a cabo, era necesario proceder a convocar y concluir, con la mayor agilidad posible, un nuevo proceso de selección que se ajustara a las bases aprobadas para el primero.

Quinto.- Atendiendo a la petición de la Dirección General de Desarrollo Rural, se procedió a realizar una tercera convocatoria de la plaza

de gerente del Grupo de Acción Local en cuestión. Como consecuencia del desarrollo del proceso selectivo resultó elegido nuevamente como gerente el primero de los candidatos señalados, que obtuvo una puntuación total de 11,61 puntos, desglosados en 8,65 correspondientes a la valoración de sus méritos y 2,96 puntos otorgados como resultado de la entrevista personal.

Por su parte, el segundo candidato obtuvo 8,28 puntos, de los cuales 7,24 correspondieron a la valoración de sus méritos y 1,04 a la entrevista personal.

A la vista de los antecedentes de hecho citados, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la siguiente argumentación jurídica.

La Decisión de las comunidades europeas número C (2001) 2176, de 20 de agosto de 2001, aprobó, al amparo de lo dispuesto en el art. 27 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, una ayuda comunitaria en concepto de subvención global al programa de la iniciativa comunitaria “Leader Plus” en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La regulación de la aplicación de esta iniciativa en el ordenamiento jurídico español se encuentra contenida en el RD 2/2002, de 11 de enero.

El art. 4 del citado RD designa como beneficiarios de las ayudas a los grupos de acción local que resulten seleccionados en los correspondientes procesos públicos de selección que sean convocados a tal efecto.

Los grupos de acción local son organizaciones de agentes socioeconómicos de carácter privado que pueden adoptar cualquier personalidad contemplada en el ordenamiento jurídico y que deben carecer de ánimo de lucro. En el desarrollo de esta función son diversas las obligaciones administrativas, financieras, presupuestarias, de información y de verificación y control establecidas en la normativa aplicable en cada caso (en este supuesto, fundamentalmente, en las normas emanadas de las instituciones comunitarias y, en especial, en el Reglamento (CE) 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio, por el que se establecen disposiciones generales de los fondos estructurales comunitarios y normas concordantes) que deben observar, obligaciones cuyo cumplimiento debe ser verificado por el organismo intermediario.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5 del RD 2/2002, de 11 de enero, como organismo intermediario actuarán el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la autoridad competente de la Comunidad Autónoma correspondiente en la forma prevista en el citado precepto.

Además de las obligaciones derivadas de la normativa general aplicable, la letra e) del citado art. 5 establece la obligación de suscribir convenios entre el organismo intermediario y el Grupo de Acción Local beneficiario de las ayudas, en los cuales se deben expresar, entre otros extremos, las normas de adjudicación, empleo, control y seguimiento de los fondos públicos puestos a su disposición, así como otros compromisos que asuma el Grupo de Acción Local correspondiente. Resulta evidente que

también corresponde al organismo intermediario suscriptor de esos convenios verificar que se cumplen por el Grupo de Acción Local los compromisos asumidos en los mismos.

Como se ha señalado con anterioridad, en el mes de octubre de 2002, se había celebrado el preceptivo convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Consejería de Agricultura y Ganadería y el Grupo de Acción Local en cuestión. En concreto, en la cláusula cuarta del mismo, el Grupo citado asumía, entre otras, la obligación de garantizar el respeto al principio de libre concurrencia, sin más limitaciones que las que se derivasen de la propia convocatoria, para la contratación de recursos humanos.

A lo anterior cabía añadir que la propia Dirección General de Desarrollo Rural, mediante la resolución de 3 de diciembre de 2002, había establecido la obligación de respetar los principios de publicidad, mérito y capacidad en las nuevas contrataciones de miembros de equipos técnicos por parte de los Grupos de Acción Local del programa regional “Leader plus” (2000-2006), para lo cual la selección debía realizarse a través de un proceso donde se garantizase la valoración objetiva de los candidatos.

Por tanto, esa Procuraduría consideró que, aun cuando el Grupo de Acción Local fuera una asociación independiente, la Consejería de Agricultura y Ganadería, a través de su Dirección General de Desarrollo Rural y como miembro del organismo intermediario, debía intervenir en orden a garantizar el cumplimiento de la normativa general aplicable y de

la observancia por parte del Grupo de los compromisos que habían sido asumidos en el correspondiente convenio.

Aunque la garantía de ese principio de libre concurrencia no podía conducir a afirmar que la decisión del Grupo de Acción Local pudiera ser sustituida por la de la Administración, era cierto que aquel principio quedaría vacío de contenido si se considerase que el mismo se respetaba con la aprobación de unas bases para llevar a cabo la selección del gerente y con la publicación suficiente de las mismas. De poco servirían tales medidas si las bases no eran aplicadas después en el proceso de selección correspondiente de una forma objetiva y no se ajustara el Grupo a su contenido en el momento de elegir al candidato.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que la labor del organismo intermediario debía extenderse a verificar la objetiva aplicación de las bases previamente aprobadas y publicadas por el Grupo a los candidatos solicitantes de la plaza convocada.

Poniendo en relación lo hasta aquí expuesto con el supuesto planteado en la queja, procedía señalar que las reclamaciones que habían sido presentadas por el autor de la queja creaban, cuando menos, una duda acerca de la objetividad en la aplicación de las bases correspondientes.

En efecto, partiendo de la aplicación de las mismas bases de selección en la primera y en la tercera convocatoria de la plaza de gerente del Grupo de Acción Local en cuestión (que tuvieron lugar apenas con una diferencia de 8 meses), sorprendía que el candidato finalmente

seleccionado (el primero de los señalados anteriormente) hubiera obtenido en la valoración objetiva de sus méritos 3,62 puntos más en la tercera que en la primera.

Pero sorprendía aún más que el segundo candidato hubiera obtenido en la misma valoración objetiva 1,22 puntos menos en el tercer proceso selectivo que en el primero.

La variación total, superior a tres puntos (máxima valoración de la entrevista personal), en las puntuaciones obtenidas por los candidatos señalados en aplicación de unas bases de selección idénticas y en un plazo temporal de ocho meses justificaba, cuando menos, que la Administración autonómica como parte integrante del organismo intermediario verificase la objetividad en la aplicación de las bases de selección publicadas. En este sentido, cabía señalar que vinculaba al Grupo de Acción Local la obligación de facilitar dicha labor de verificación de sus actuaciones (art. 4 d) del RD 2/2002, de 11 de enero, ya citado).

En el supuesto de que, como resultado de dicha labor de verificación, resultara acreditado que la selección de la plaza de gerente del Grupo en cuestión no se hubiera realizado aplicando correcta y objetivamente las bases de selección previamente aprobadas y publicadas, la Dirección General de Desarrollo Rural debería solicitar al Grupo la anulación del proceso de selección y la nueva valoración de las solicitudes presentadas con aplicación de las mismas bases.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular la siguiente resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería:

«En el marco de las competencias que corresponden a esa Administración autonómica como integrante del organismo intermediario para la aplicación de la iniciativa comunitaria “Leader Plus” (2000-2006) adoptar las siguientes actuaciones:

Primero.- Verificar que la selección del actual gerente del Grupo de Acción Local en cuestión se ha llevado a cabo a través de una aplicación correcta y objetiva de las bases previamente aprobadas y publicadas, con fecha 25 de julio de 2003, en el Boletín Oficial de la Provincia de Palencia a los candidatos presentados.

Segundo.- En el supuesto de que, como resultado de dicha labor de verificación, resultara acreditado que la selección de la plaza de gerente del Grupo de Acción Local no se realizó valorando correcta y objetivamente los méritos aportados por los candidatos a la vista de las bases de selección previamente aprobadas y publicadas, solicitar al Grupo la anulación del proceso de selección y la nueva valoración de las solicitudes presentadas con aplicación de las mismas bases».

Como contestación a la resolución citada, la Administración autonómica remitió un informe a esta Institución en el cual, entre otros extremos, se consideraba que el asunto planteado en la queja estaba siendo

objeto de enjuiciamiento en varios procedimientos seguidos por juzgados del orden jurisdiccional civil.

A este respecto, se puso de manifiesto a la Consejería de Agricultura y Ganadería que no había identidad de objeto entre los procedimientos judiciales indicados y la resolución formulada por esta Procuraduría.

En efecto, dicha resolución se refería exclusivamente a la necesaria intervención de la Administración autonómica en el proceso de selección del gerente del Grupo de Acción Local en cuestión (en concreto, en el último de los llevados a cabo), por considerar que éste se había desarrollado con inobservancia de los principios de mérito y capacidad. Pues bien, del contenido de las demandas y contestaciones integrantes de las actuaciones judiciales no se desprendía que este extremo concreto hubiera sido objeto de impugnación en sede judicial.

Sin embargo, y como no podía ser de otra forma, esta Procuraduría respetó la decisión adoptada por la Administración autonómica y procedió a comunicar al autor de la queja su contenido.

Por su parte, en relación con la ejecución de un proyecto financiado con una subvención recibida dentro de la iniciativa comunitaria “Leader II” se planteó el expediente **Q/299/02**.

En concreto, el motivo de esta queja era la ejecución de un proyecto para la ubicación de un centro etnográfico en un municipio de la provincia

de Burgos, en relación con el cual se denunciaba un uso indebido de la ayuda, al no destinarla a los fines que habían justificado su concesión, la ausencia de formalización de contrato y, en fin, la realización de derribos en unos inmuebles reconocidos por el Ayuntamiento como parte de su patrimonio cultural.

Una vez admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento que había recibido finalmente la ayuda económica en cuestión.

En atención a la petición de información formulada, el Ayuntamiento remitió un informe relativo a la contratación realizada para la ejecución del proyecto y a las irregularidades en materia de patrimonio que habían sido denunciadas.

A la vista de la información recabada se podía llegar a las siguientes conclusiones en relación con los procedimientos de contratación vinculados a la ejecución del proyecto:

Primero.- El Ayuntamiento afectado señaló que el reclamante había asumido unas atribuciones en la ejecución del proyecto en cuestión, en concreto, las propias de director técnico, si bien en ningún caso le habían sido asignadas las mismas. No obstante, constaban en esta Procuraduría documentos que venían a avalar lo contrario. Entre otros, copia del proyecto que había sido firmado por el Alcalde y por el reclamante, en calidad de responsable técnico del centro, y un escrito del Secretario del

Ayuntamiento certificando que aquél era el director técnico del centro etnográfico.

Segundo.- En lo que se refiere a las obras –fundamentalmente de acondicionamiento y conservación- realizadas en los distintos inmuebles de titularidad municipal (edificio museo, escuela, horno...), debe indicarse que, solicitada al Ayuntamiento copia del expediente de contratación tramitado para la ejecución de las mismas, ésta no había sido facilitada a la Institución, lo cual hacía presumir que la contratación se había llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento.

Por su parte, en relación con las presuntas irregularidades en materia de patrimonio, el propio Ayuntamiento había proporcionado a esta Procuraduría copia de un informe del Servicio Territorial de Cultura de Burgos, en el que se concluía que *“... en cuanto a las intervenciones en los edificios –edificio museo, escuela y horno-, es preciso que el Ayuntamiento legalice las mismas a través de un técnico competente en la materia, que mediante las actuaciones y peritaciones pertinentes, pueda garantizar la seguridad estructural y el cumplimiento de la normativa legal, máxime teniendo en cuenta el carácter de pública concurrencia de los locales en cuestión.”*

A la vista del contenido de la información proporcionada por el Ayuntamiento, se procedió a formular una resolución a esta entidad local con base en la siguiente argumentación jurídica.

Desde el punto de vista de los procedimientos de contratación, cabía señalar que las Administraciones públicas actúan unilateralmente en la mayoría de los casos, pero también pueden hacer uso de los procedimientos bilaterales, en especial del contrato, creando situaciones jurídicas nuevas, mediante el acuerdo de voluntad de las partes.

La contratación administrativa ha de llevarse a cabo a través de un procedimiento administrativo. El art. 11 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, -hoy, del RDL 2/2000, de 16 de junio-, dispone que: “los contratos de las Administraciones públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas en la presente Ley, y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación”. En el párrafo segundo se señalan los requisitos necesarios para la celebración de los contratos.

Los principios y requisitos señalados constituyen únicamente unos enunciados generales, cuyo desarrollo se va realizando, de modo sucesivo en otros preceptos de la Ley.

Sin embargo, la importancia general de este art. radica en que destaca el carácter público que en todo caso tiene el proceso de formación de la voluntad contractual de la Administración, se refiera o no a contratos delimitados como administrativos, lo que origina como consecuencia la condición de separables de todos los actos en que se plasma dicho proceso de formación de la voluntad. Cualquiera que sea la calificación administrativa o privada, que merezca el contrato, la preparación y

adjudicación del mismo son cuestiones reguladas por el derecho administrativo, cuya valoración corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, precisamente porque todos los contratos se han de ajustar a los mismos principios y han de cumplir los mismos requisitos.

Por tanto, disponiendo el art. 11 del texto legal que es requisito necesario de todo contrato de las Administraciones públicas que se ajuste a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones que la propia Ley establece y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación y, exigiéndose en sus arts. 68 y siguientes que a todo contrato administrativo precederá la tramitación del expediente de contratación y la aprobación del mismo que comprenderá la del gasto correspondiente y, en su caso, la del pliego de cláusulas administrativas particulares que haya de regir el contrato, resultaba patente la vulneración de tales preceptos en el supuesto que se analizaba.

En el mismo, sin expediente previo alguno y eludiendo los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, se habían contratado unas obras al margen de los mínimos presupuestos indispensables para su validez y efectividad. De esta forma, se había infringido gravemente el procedimiento establecido, incurriéndose en una flagrante contravención de la normativa aludida, y en la sanción de nulidad de pleno derecho que el ordenamiento reserva a los comportamientos más graves de las Administraciones públicas, por dictarse un acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, (art.

62.1.e) Ley 30/1992, de 26 de noviembre y art. 63.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, art. 62.a) del RDL 2/2000, de 16 de junio).

Sin embargo, puede suceder que, a pesar de ser el contrato nulo, se hayan realizado actos de ejecución material del mismo; es decir, que el contratista al que se hizo el encargo -prescindiendo del procedimiento legalmente establecido- haya procedido a cumplimentarlo.

La Jurisprudencia (entre otras, STS de 24 de abril de 1989) ha venido reconociendo en estos casos el derecho del contratista a percibir el valor de la prestación realizada al amparo de la doctrina del enriquecimiento sin causa. En efecto, si a pesar de la nulidad del contrato, el contratista ha realizado su prestación, se ha producido para la administración un enriquecimiento sin causa o injustificado en la medida en que el contrato es nulo, y ello determina la necesidad de restituir al contratista el valor de su prestación.

En el caso analizado por esta Institución el reclamante señalaba que no se había realizado en ningún momento la contratación efectiva de su persona. Asimismo, en la solicitud de subvención se indicaba que el Ayuntamiento había pagado al autor de la queja unos honorarios por los trabajos realizados.

En consecuencia, siendo el contrato con el autor de la queja nulo de pleno derecho, era obvio que el mismo no debía considerarse como tal contrato productor de derechos y obligaciones. Sin embargo, en virtud del principio de que nadie puede enriquecerse sin causa a costa de otro, pese a

la invalidez del contrato, se había generado, a cargo del Ayuntamiento y a favor del reclamante, el deber de indemnizar, pues entenderlo de otro modo supondría un beneficio para el Ayuntamiento sin la debida contraprestación o equivalente económico.

Por, ultimo y en relación con las irregularidades en materia de patrimonio que habían sido denunciadas por el Servicio Territorial de Cultura de Burgos, no había quedado acreditado que por parte del Ayuntamiento afectado se hubieran realizado las actuaciones necesarias para legalizar las intervenciones realizadas.

En virtud de todo lo expuesto, se procedió a formular al Ayuntamiento afectado la siguiente resolución:

“Primero.- Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64 del RDL 2/2000, de 16 de junio, se proceda a la declaración de nulidad del contrato celebrado con el director técnico de las obras, y se restituya al contratista el valor de su prestación.

Segundo.- Que, en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Servicio Territorial de Cultura, se adopten las medidas que pudieran resultar oportunas para el restablecimiento de la legalidad conculcada”.

Solamente el punto segundo de la citada resolución fue objeto de aceptación por parte del Ayuntamiento destinatario de la resolución.

No obstante, la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría no se limitó únicamente al estudio de las posibles irregularidades en materia de contratación y de patrimonio sino que, con relación a la subvención recibida dentro de los programas Leader II, se solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería con el fin de analizar el expediente que se había tramitado para justificar la referida subvención.

En la fecha de cierre de este informe, las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados no han concluido, estando a la espera de recibir un informe que debía ser emitido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos.

5. ANIMALES DE COMPAÑÍA

La, cada vez más común, convivencia entre los seres humanos y los animales de compañía exige el establecimiento de unas normas que garanticen que aquélla sea respetuosa, en todo caso, con la seguridad y la salud pública, de un lado, y con el respeto y la protección de todos los seres vivos, de otro.

Tales normas, dentro del ordenamiento jurídico de Castilla y León, se contienen esencialmente en la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 134/1999, de 24 de junio.

En los textos normativos citados se contemplan las obligaciones que todos los ciudadanos deben observar para lograr la adecuada convivencia antes citada y las competencias atribuidas a las Administraciones públicas, autonómica y local fundamentalmente, en orden a garantizar el cumplimiento de aquéllas obligaciones.

Pues bien, esta Procuraduría, como instancia fiscalizadora también de estas competencias, se ha pronunciado en este ámbito en relación con tres cuestiones: circulación y tenencia de animales, protección de los mismos frente al maltrato, y, en fin, medidas de control en relación con los animales potencialmente peligrosos.

5.1. Circulación y tenencia de animales

En relación con este aspecto concreto de los animales de compañía, ya en el informe correspondiente al año 2003, se hacía referencia al expediente **Q/2356/03**.

En el mismo, su autor aludía a la frecuente existencia de perros sueltos, en una zona concreta de la ciudad de León, algunos de ellos de gran tamaño, que, incluso, habían llegado a atacar a otros perros y a sus propietarios.

Admitida la queja a trámite, esta Institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de León.

En atención a la petición de información realizada, el Ayuntamiento puso de manifiesto que, ante las reiteradas solicitudes de creación de nuevas áreas de esparcimiento para perros, en el mes de junio de 2004 la Junta de Gobierno Local había adoptado un acuerdo para llevar a cabo nuevos espacios de este tipo. En cuanto al número de denuncias presentadas por la presunta comisión de conductas infractoras como las que habían motivado la formulación de la queja, nada había informado el Ayuntamiento a esta Institución, pese a ser preguntado expresamente por ello.

Por su parte, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León señaló que no se había recibido, a lo largo del año 2003, denuncia alguna referente a la existencia de perros sueltos en la zona de la ciudad de León citada en la queja.

Asimismo, también proporcionó la Administración autonómica un listado de los expedientes sancionadores que habían sido incoados y tramitados durante el año 2003 por infracciones tanto a la Ley 5/1997, de 24 de Abril, de Protección de Animales de Compañía, como a la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos. Del citado listado se desprendía que habían sido 41 los expedientes sancionadores incoados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León en esta materia en el año 2003, de los cuales ninguno de ellos había tenido su origen en una denuncia presentada por la Policía Local de León. Excepto uno de ellos, los demás se

habían iniciado previa presentación de la correspondiente denuncia por el Seprona o por la Comandancia correspondiente de la Guardia Civil.

A la vista de la información obtenida se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La cuestión planteada en la queja, referida a diversas zonas de la ciudad de León, ya había sido objeto de análisis por parte de esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de los expedientes **Q/428/02** y **Q/1546/02**. En concreto, ya se había formulado al Ayuntamiento citado una resolución (cuyo contenido se expuso en el informe correspondiente al año 2002).

En cualquier caso, más allá de la identificación singular de una zona geográfica concreta de la ciudad de León, cabía señalar que, del contenido de las quejas indicadas y de la información recabada en el curso de las investigaciones a las que habían dado lugar, se desprendía la existencia de una problemática general que afecta a muchas de nuestras ciudades. Esa problemática no es otra que la derivada de la necesidad de garantizar la compatibilidad del derecho de los ciudadanos a convivir con los animales que tradicionalmente han venido llevando a cabo la función de compañía del hombre, con la necesidad de preservar la seguridad y tranquilidad de las personas, e incluso de otros animales, en las vías públicas, parques y jardines de las ciudades y pueblos.

Desde un punto de vista intimidatorio y represivo, las normas aplicables a la protección de los animales de compañía y a la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, han previsto que las Administraciones públicas competentes reprendan conductas infractoras que pueden atentar a la seguridad de las personas y de otros animales.

En este sentido, el fundamento de toda potestad punitiva de la administración se encuentra en la necesidad de garantizar el cumplimiento de un determinado sector del ordenamiento jurídico, en el supuesto que nos ocupaba, el relativo a tenencia de perros y otros animales domésticos.

En efecto, la adecuada instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito sectorial correspondiente a la tenencia de los animales de compañía se configura como uno de los instrumentos idóneos para alcanzar la finalidad de compatibilizar, de un lado, la protección de los animales de compañía y, de otro, la seguridad de las personas y las condiciones higiénicas de las vías públicas y de los parques y jardines.

Por ello, interesaba, a los efectos de la presente actuación, verificar el funcionamiento de los mecanismos de reacción jurídica de los servicios de las Administraciones públicas competentes ante el conocimiento de la presunta comisión de infracciones en la materia que nos ocupaba y, en especial, en la zona geográfica de la ciudad indicada en la primera de las quejas antes señaladas.

El ordenamiento jurídico aplicable, configura diversas obligaciones que deben ser observadas por los propietarios de animales de compañía, y en concreto de perros, y tipifica como infracciones administrativas el incumplimiento de tales obligaciones.

Así, desde un punto de vista competencial la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, tras la reforma de la misma llevada a cabo por el art. 30 de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, atribuye a los órganos de la Administración autonómica la competencia para incoar los expedientes sancionadores que se instruyan como consecuencia de las acciones u omisiones que se tipifiquen como infracciones administrativas en aquella Ley, así como la de adoptar, en su caso, la resolución sancionadora que corresponda.

Pues bien, respecto al ejercicio de las competencias sancionadoras en el ámbito material en cuestión, resultaba llamativo que, de acuerdo con la información proporcionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, no hubiera sido presentada en el año 2003 ninguna denuncia por la Policía Local del Ayuntamiento de León ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en materia de protección de animales de compañía y de perros potencialmente peligrosos.

Por ello, cabía recordar aquí que prevenir la comisión de conductas que pusieran en peligro la seguridad de las personas y de los animales en las vías públicas, mediante una actuación diligente, dentro del actual marco

de distribución de competencias, en orden a sancionar adecuadamente las conductas infractoras en esta materia, debía de ser un principio básico de la actuación del Ayuntamiento en relación con la problemática general que había dado lugar a la queja. Para ello, la colaboración entre la Administración municipal, más cercana al ciudadano y con disposición de un Cuerpo de Policía Local adecuado para desarrollar labores de inspección, y los servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se erigía en un pilar básico para el desarrollo de una adecuada labor intimidatoria y represora en este ámbito.

En este sentido, desde esta Institución se debía instar a la Administración municipal a que, a través de su Policía Local (en concreto, de su Patrulla Verde) desarrollase una labor inspectora en relación con el respeto de las obligaciones impuestas a los propietarios de perros por la normativa de protección de animales de compañía y de tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, remitiendo el resultado de dicha labor, acreditado, en su caso, a través de las correspondientes denuncias, a la Administración de la Comunidad Autónoma, competente, como se ha indicado, para sancionar las conductas infractoras en esta materia.

En el caso de que se considerase necesario, lo anterior podía instrumentarse a través de la celebración de un convenio de colaboración con el órgano correspondiente de la Administración de la Comunidad

Autónoma, en aplicación de lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

Considerando los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

“Primero.- En el marco de distribución de competencias sancionadoras en materia de protección de animales de compañía y de tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, colaborar a través de los servicios de ese Ayuntamiento (y, en especial, a través de la Patrulla Verde de la Policía Local) en el desarrollo de la labor inspectora que, con carácter general, ha de llevarse a cabo previamente a cualquier actuación sancionadora dirigida a la represión de conductas perturbadoras de la seguridad de las personas y de otros animales en las vías públicas, parques y jardines de la ciudad.

Segundo.- Si se estima necesario y con la finalidad de instrumentar la colaboración indicada, procurar la firma con la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de un convenio de colaboración, al amparo de lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León”.

Asimismo, también se puso de manifiesto la resolución indicada a la Consejería de Agricultura y Ganadería, a la cual también se procedió a

sugerir, si se estimara necesario para lograr la colaboración necesaria en este ámbito, la firma con el Ayuntamiento de León del convenio de colaboración al que se hace referencia en el punto segundo de la resolución anterior.

La Administración autonómica, en respuesta a esa resolución, indicó que no consideraba necesaria la firma del convenio recomendado. Por otro lado, a la fecha de cierre de este informe no se ha recibido la respuesta del Ayuntamiento de León.

Por otra parte, todavía en relación con la circulación de animales de compañía, y en concreto de perros, en el expediente **Q/1430/03** se planteaba también la frecuente presencia de perros sueltos en las márgenes del río Bernesga de la localidad de León, concretamente en la zona acondicionada para el paseo a pie y en bicicleta.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la información correspondiente a la cuestión controvertida a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de León.

En respuesta a dicha solicitud, la Corporación municipal informó de la próxima delimitación de áreas de esparcimiento para perros en las márgenes del río Bernesga, tratando de evitar así las molestias causadas por aquéllos a los usuarios de las zonas acondicionadas en el mismo lugar para el paseo a pie y en bicicleta.

Considerando que la actuación anunciada solucionaba el problema planteado en la queja, se procedió al archivo de esta última, tras informar al reclamante de lo indicado por el Ayuntamiento de León.

5.2. Protección de animales de compañía

En relación con el presunto maltrato de animales, en el expediente de queja **Q/1582/03** (a cuya presentación ya se aludió en el informe correspondiente al año anterior), una pluralidad de ciudadanos había planteado la presunta situación de abandono de un perro en una localidad de la provincia de Ávila, y su posterior muerte como consecuencia, siempre según la versión de los autores de la queja, de las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de aquella localidad en orden a su recogida.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se había dirigido en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al Ayuntamiento afectado.

Pues bien, de la información obtenida se podían desprender los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- En el mes de agosto de 2003, se habían recibido en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila dos denuncias, en las cuales se ponía de manifiesto la presunta comisión de una infracción a la legislación vigente en materia de protección de animales de compañía, y más concretamente, un presunto maltrato y muerte de una

perra y la desaparición de sus cachorros en una localidad de la provincia de Ávila.

En resumen, en las denuncias indicadas se señalaba que el Ayuntamiento había encargado a determinadas personas la captura de una perra y de sus cachorros que se encontraban abandonados en una tubería. Para llevar a cabo la citada captura, y siempre según el relato de los denunciantes, se había tapado un extremo de una tubería con una red y se había rociado la misma con gasolina para prenderla fuego. Como consecuencia de dicha acción, la perra, presuntamente, había salido ardiendo de su refugio, momento en el cual se le clavó una horca en el cuello para dejarla inmovilizada. Tras atarle las cuatro patas y echarle una red encima, el animal había sido arrastrado junto a dos de sus cachorros a unas paneras del pueblo. Los tres animales habían fallecido dos días después. El resto de los cachorros habían quedado abandonados, siempre según el relato de los denunciantes, en una alcantarilla.

Segundo.- A la vista de las denuncias que habían sido presentadas, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila había procedido a la apertura de un trámite de información previa, con la finalidad de conocer los hechos denunciados y de decidir acerca de la necesidad o no de proceder a la incoación de un procedimiento sancionador. Para ello, se había procedido a solicitar informe al Ayuntamiento afectado, el cual, a través de su Alcalde dio su versión de los hechos.

En el informe proporcionado por el Alcalde de la localidad se señalaba que eran falsos los hechos denunciados. Se indicaba que, ante la situación de abandono del animal y tras haber solicitado la colaboración de la Diputación Provincial para proceder a su captura, el propio Alcalde y un vecino procedieron a la misma, sin que se maltratara a los animales abandonados en forma alguna. Así, si bien se había prendido fuego a un extremo de la tubería para obligar al animal a salir de la misma, en ningún caso el fuego, según el informe municipal, había alcanzado a la perra. Asimismo, la horca no había sido clavada en el cuello del animal, sino utilizada para inmovilizar al mismo, encajando su cabeza entre los dientes de aquélla. Capturado el animal e inmovilizado, durante los dos días siguientes había sido atendido por un empleado del Ayuntamiento, el cual le había proporcionado en esos días alimento y bebida. El martes día 19 de agosto el animal, junto a dos de sus cachorros, había fallecido por causas desconocidas para el Ayuntamiento.

Tercero.- El informe municipal había sido trasladado a los denunciantes, los cuales a la vista de la información proporcionada por el Alcalde de la localidad, se habían ratificado en lo esencial en sus denuncias.

Cuarto.- Analizado el contenido de las denuncias formuladas y de la información obtenida del Ayuntamiento en el trámite de información previa, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila había

acordado, en el mes de septiembre de 2004, resolver la no procedencia del inicio de expediente sancionador.

Considerando los antecedentes de hecho expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, con base en la argumentación jurídica que se pasa a exponer.

El art. 134 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, proclama en el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad procedimental, al disponer que “el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido”.

Como ha destacado la jurisprudencia constitucional (ya en la STC 16/1981, de 18 de mayo), la necesidad de informar la actuación administrativa con el principio de legalidad procedimental tiene una doble justificación: garantizar los derechos e intereses de los particulares y garantizar el interés público, asegurando un mayor acierto y eficacia de la resolución administrativa, al poner en manos de la autoridad todos los elementos de juicio necesarios para dictarla.

Atendida la segunda de las justificaciones indicadas, cabe señalar que el procedimiento sancionador persigue, entre otras finalidades, desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para proporcionar a la Administración competente el más amplio conjunto posible de elementos de juicio a la hora de emitir su decisión. A ello se dirigen los diferentes actos de instrucción que lo integran y, en especial, los desarrollados en la fase probatoria.

En consecuencia, el inicio de un procedimiento sancionador no implica prejuzgar la veracidad de unos hechos presuntamente irregulares que han sido puestos en conocimiento de la Administración, ni la responsabilidad administrativa de sus autores, siempre amparados por la presunción de inocencia (art. 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), sino el inicio de una actividad administrativa dirigida a determinar unos hechos y las posibles responsabilidades que, en su caso, se puedan derivar de los mismos.

Diferente de lo anterior, es que el órgano competente, una vez puesta en su conocimiento la presunta comisión de una infracción administrativa, decida llevar a cabo, a modo de información previa, algún tipo de investigación preliminar, dirigida a determinar si concurren o no circunstancias suficientes que justifiquen el inicio de un procedimiento sancionador.

Dichas actuaciones administrativas, a las que se refiere el art. 4 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, se erigen en una especie de filtro a la indiscriminada incoación de procedimientos sancionadores, impidiendo que cualquier denuncia, aún careciendo de fundamento, pueda dar lugar a la apertura de un procedimiento punitivo.

Ahora bien, el trámite de información previa no puede sustituir al procedimiento sancionador propiamente dicho, ni dar lugar al archivo de la

denuncia presentada si no hubieran sido esclarecidos suficientemente en aquél los hechos denunciados.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había dado lugar a la queja, procedía señalar que, del contenido de las denuncias presentadas y del informe municipal emitido en el trámite de información previa sobre los hechos denunciados, se desprendía la existencia de dos versiones completamente diferentes acerca de los mismos hechos, sin que ni unos, ni otro, hubieran aportando elemento probatorio alguno que corroborara lo afirmado.

Ahora bien, del informe que había sido emitido por el Alcalde del Ayuntamiento de la localidad donde se habían producido los hechos se desprendían dos circunstancias, que motivaban que fuera conveniente que se procediera a la apertura de un procedimiento sancionador con la finalidad de determinar la realidad de los hechos efectivamente ocurridos y, en su caso, las responsabilidades administrativas que se pudieran derivar de los mismos.

Así, en primer lugar, del relato de los hechos realizado en el informe municipal se desprendía la efectiva intervención del Alcalde y de algún vecino de la localidad, o de personal al servicio del Ayuntamiento, en la captura de los animales que había sido denunciada. En este sentido, en aquel informe se citaba (aunque con una versión absolutamente diferente a la de las denuncias presentadas) que en aquella captura se había utilizado efectivamente fuego y una horca. Incluso en el propio informe del Alcalde

de la localidad se señalaba que los animales habían fallecido encontrándose bajo la custodia de personal al servicio del Ayuntamiento.

Por otro lado, en el precitado informe se expresaba el conocimiento y participación en los hechos de instituciones y personas cuya versión no era conocida por la Administración autonómica. En efecto, se hablaba, en primer lugar, de la Guardia Civil, cuyos miembros conocían la situación de abandono de los animales y habían intentado infructuosamente la captura de la perra en cuestión; de un vecino que había colaborado con el Alcalde en la captura del animal; de varios vecinos que habían presenciado los hechos; de una persona al servicio del Ayuntamiento que había proporcionado alimento y comida a la perra y a dos de sus cachorros durante dos días; y, en fin, de una veterinaria de la Diputación Provincial de Ávila, además de la denunciante, que había examinado a los animales un día antes de su fallecimiento.

Ninguna de las personas citadas había puesto de manifiesto su conocimiento de los hechos, resultando evidente que era posible su identificación concreta, así como la utilidad de su posible declaración testifical para el esclarecimiento de lo ocurrido.

A juicio de esta Procuraduría, las actuaciones integrantes de la información previa no habían sido suficientes para determinar la realidad de los hechos, pero sí para afirmar la existencia de una relación entre la actuación del Ayuntamiento (a través de su Alcalde con la colaboración de

algún vecino o de personal de la Administración municipal) y la captura del animal y su posterior fallecimiento.

Si a lo anterior se añadía que los hechos denunciados, siempre según la versión de las denuncias presentadas cuya veracidad en ningún caso se prejuzgaba, pudieran ser constitutivos de una infracción administrativa muy grave, de conformidad con lo dispuesto en el art. 27.4 a) de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, en relación con el art. 4.2 a) de la misma norma, resultaba evidente la conveniencia de que se procediera a la incoación de un procedimiento sancionador dirigido a verificar la realidad de los hechos ocurridos.

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

“Acordar la iniciación de un procedimiento sancionador, en el cual se practiquen cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de los hechos ocurridos, en relación con la captura y muerte de una perra y de sus cachorros, los días 16, 17, 18 y 19 de agosto de 2003, así como las posibles responsabilidades que se puedan derivar, en su caso, de los mismos”.

Asimismo, considerando la forma en la cual se había llevado a cabo por el Ayuntamiento afectado la recogida y captura de los animales en

cuestión, también se procedió a formular una resolución a la corporación municipal afectada con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Con carácter general, llevar a cabo actuaciones dirigidas a intentar el concierto de la realización del servicio de recogida de animales con alguna asociación de protección y defensa de los animales o con alguna entidad autorizada para tal fin.

Segundo.- En relación con los animales que puedan estar abandonados en esa localidad, como el que ha dado lugar a la presente queja, manifestar formalmente a la Diputación Provincial de Ávila la situación existente y la imposibilidad material de ese Ayuntamiento de proceder a la recogida de los animales abandonados”.

En respuesta a dicha resolución, la Administración autonómica ha comunicado su, a juicio de esta procuraduría, incomprensible negativa a la incoación de un procedimiento sancionador.

Por el contrario, el Ayuntamiento destinatario de la resolución indicada aceptó en su totalidad el contenido de la misma.

Cabe hacer referencia también aquí a la aceptación que se ha producido en el año 2004 de la resolución formulada en el expediente **Q/1501/03**, a la que se aludió en el informe correspondiente al año 2003.

En la misma, se había instado a la Administración autonómica a realizar las actuaciones inspectoras necesarias dirigidas a verificar que las condiciones de encierro de unos perros en un término municipal de la provincia de Salamanca respetaban lo establecido en la normativa aplicable, a incoar en caso contrario el correspondiente procedimiento sancionador y, en fin, a informar del resultado de las actuaciones indicadas a la persona denunciante de los hechos.

5.3. Animales potencialmente peligrosos

Hasta tres pronunciamientos ha adoptado esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos y en el año 2004, en relación con las medidas de control de animales potencialmente peligrosos que es necesario adoptar para garantizar la seguridad de las personas.

Así, en el expediente **Q/809/04** el motivo de la queja era la presunta pasividad de la Policía Local de Aranda de Duero ante la presencia de perros potencialmente peligrosos sin correa y sin bozal en las calles de dicha localidad.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó la oportuna información al Ayuntamiento de la localidad indicada y a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En respuesta a dicha petición, el Ayuntamiento comunicó a esta Procuraduría que había 16 licencias concedidas por el Ayuntamiento de Aranda de Duero para la tenencia de animales potencialmente peligrosos y

que había varias personas esperando documentación de distintos organismos públicos para obtener dicha licencia.

Asimismo, continuaba informando el Ayuntamiento que durante los años 2003 y 2004, únicamente se había presentado una denuncia por parte de la Policía Local de Aranda de Duero, por la presunta comisión de infracciones tipificadas en la Ley 50/1999, de 23 de Diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la información remitida no mencionaba la denuncia referida en el informe municipal.

Considerando lo anterior y la existencia de un número considerable de perros potencialmente peligrosos con la correspondiente licencia en el término municipal, se estimó oportuno recordar al Ayuntamiento indicado la necesidad de verificar el cumplimiento de los requisitos que, para la tenencia y circulación de los animales potencialmente peligrosos, establece la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, y el RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley anterior, y, en caso de incumplimiento, la exigencia de poner en marcha el correspondiente procedimiento sancionador.

Desde una perspectiva represiva, el apartado séptimo del art. 13 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, identifica como órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia, a los autonómicos y municipales “competentes en cada caso”. En este sentido,

los arts. 32 y 33 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, tras su reforma por la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, identifican a la Administración autonómica (y dentro de ella a la Consejería de Agricultura y Ganadería) como la competente para la incoación e instrucción de los procedimientos sancionadores en materia de protección de animales de compañía (normativa dentro de la cual se tipifica la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos sin las medidas de protección que se determinen, como infracción administrativa grave).

En consecuencia, los ayuntamientos cuando tengan conocimiento (en el caso del Ayuntamiento de Aranda de Duero, entre otros medios, a través de su Policía Local) de la presunta comisión de conductas infractoras en este ámbito, deben comunicarlo al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, competente para la incoación del procedimiento sancionador.

La relevancia de esta función se manifiesta si observamos la gravedad de alguna de las conductas infractoras que deben ser perseguidas, tales como la tenencia de animales peligrosos sin haber verificado previamente el cumplimiento por su propietario de los requisitos necesarios para ello, la existencia de perros potencialmente peligrosos sin registrar, la presencia de estos animales en lugares públicos sin bozal o sin cadena, o en casas de campo o fincas sin estar atados o en un habitáculo adecuado para ello. Sin duda, son los ayuntamientos que cuenten con Policía Local propia,

las instancias administrativas más adecuadas por su cercanía con los ciudadanos, para percatarse de la comisión de alguna de las conductas infractoras citadas y para ponerla en conocimiento, a través de la correspondiente denuncia, al órgano competente para acordar la incoación del procedimiento sancionador.

En definitiva, esta Procuraduría creyó conveniente poner de manifiesto al Ayuntamiento citado la necesidad de que procediera a remitir a la Administración autonómica el conocimiento que tuviera, en especial a través de su Policía Local, de la comisión en el término municipal de Aranda de Duero de infracciones tipificadas en la normativa reguladora de la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Aranda de Duero en los siguientes términos:

“Denunciar ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos todas las conductas infractoras tipificadas en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, de Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, de cuya presunta comisión tenga conocimiento, en especial a través de la Policía Local, con la finalidad de que se proceda a incoar el correspondiente procedimiento sancionador por aquél si procede”.

Con ocasión de la tramitación de la misma queja, se procedió a reiterar a la Consejería de Agricultura y Ganadería una resolución en la cual se había instado a aquélla a que procediera, a *“la constitución del*

Registro Central Informatizado de animales potencialmente peligrosos al que se refiere el art. 6.3 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos”.

La necesidad de proceder a la creación del citado Registro ya había sido puesta de manifiesto en una actuación de oficio llevada a cabo por esta Institución en el año 2002 (a la que se hizo referencia en el informe correspondiente a ese año). Pues bien, en el marco de la investigación llevada a cabo con ocasión de la tramitación de la queja citada, la Administración autonómica había informado de la ausencia de constitución del citado registro, lo cual motivó la reiteración de la resolución indicada.

Ambas resoluciones fueron aceptadas por los organismos destinatarios de las mismas, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, motivó el archivo de esta última.

Por su parte, el autor de la queja **Q/1011/04** planteaba la presunta existencia de perros sueltos, entre ellos uno potencialmente peligroso (raza Rottweiler), en las calles de la localidad de Armentia, término municipal del Condado de Treviño (provincia de Burgos).

Admitida la queja a trámite esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada en la queja a la Administración autonómica y al Ayuntamiento del Condado de Treviño.

A la vista de la información obtenida, se podía concluir que existía en la localidad de Armentia un perro calificado como potencialmente

peligroso, perteneciente a la raza Rottweiler, cuya tenencia y circulación no respetaba las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico. En concreto, su propietario no disponía de la licencia a la que se refiere el art. 3 de la Ley 50/99, de 23 de diciembre, y el citado animal circulaba por espacios públicos de la localidad indicada sin correa y sin bozal.

Frente a las conductas infractoras indicadas, la Administración autonómica estaba ejerciendo sus competencias sancionadoras, encontrándose el correspondiente procedimiento sancionador, en la fecha de remisión del informe proporcionado, pendiente de resolución.

A la vista del contenido de la información proporcionada se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería con base en la siguiente argumentación jurídica.

En relación con el procedimiento sancionador que se encontraba instruyendo la Administración autonómica, nada cabía señalar, más allá de instar que se resolviera el citado procedimiento en el plazo de tiempo más breve posible.

Ahora bien, lo cierto era que, en la fecha en la cual se había recibido la información solicitada a la Administración, en la localidad de Armentia existía un perro potencialmente peligroso circulando suelto por las vías públicas, sin que su propietario poseyera la licencia exigible, constituyendo esta circunstancia un auténtico peligro público. Así se desprendía de la llamada realizada, en el mes de junio de 2004, por el Secretario del Ayuntamiento del Condado de Treviño al Servicio Territorial

de Agricultura y Ganadería de Burgos, en la cual aquél había manifestado la inquietud y malestar existente entre los habitantes de la localidad debido a la utilización del perro en cuestión por su propietario para intimidar a los vecinos.

Procedía preguntarse si, con anterioridad a la adopción de la resolución del correspondiente procedimiento sancionador, podía acordarse alguna medida dirigida a atajar el peligro público que las conductas descritas implicaban.

El art. 13.10 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, aunque se refiere a la incautación del animal, prevé esta posibilidad para aquellos supuestos en los que las infracciones administrativas tipificadas en la citada Ley pudieran ser constitutivas, además, de delito o falta.

Sin embargo, esta Procuraduría consideró que, al margen de aquellos supuestos, también era posible la incautación del animal potencialmente peligroso como medida cautelar adoptada en el marco de un procedimiento sancionador.

Desde un punto de vista general, la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el marco de un procedimiento administrativo sancionador se encuentra recogida en los arts. 72 y 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el art. 8 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.

Al respecto, tanto el Tribunal Constitucional (entre otras, en SSTC 108/1984, de 26 de noviembre y 22/1985, de 15 de febrero) como el Tribunal Supremo (entre otras, en SSTS de 7 de diciembre de 1987 y de 17 de mayo de 1990), han señalado que “la adopción de medidas cautelares en un procedimiento sancionador no vulnera derechos constitucionales siempre que exista una norma jurídica que permita su adopción, se establezcan por resolución fundada en derecho y se basen en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y circunstancias concurrentes”.

Conectando lo anterior con el supuesto planteado en la queja, en primer lugar procedía señalar que el art. 34 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía de Castilla y León, faculta a la autoridad administrativa instructora del expediente sancionador, una vez iniciado el mismo, a adoptar de forma motivada la medida de retirada preventiva de los animales sobre los cuales existan indicios de haber sufrido alguna de las conductas sancionadas en la Ley.

En este sentido, no se podía olvidar que la tenencia y circulación de los animales considerados peligrosos sin las medidas de protección que se determinen es una infracción grave tipificada en el art. 28.3 de la Ley citada.

Existía, por tanto, el fundamento normativo necesario para la adopción de la retirada preventiva del perro potencialmente peligroso en cuestión. Si a ello se añadía que la medida indicada se encontraba

plenamente justificada debido a la situación de peligro creada por el propietario del animal en cuestión (de lo cual era prueba también la solicitud de confiscación o decomiso del animal realizada a la Administración autonómica desde el Ayuntamiento del Condado de Treviño) y a la finalidad perseguida de preservar el orden público y de prevenir posibles daños a los bienes o lesiones a las personas, nada impedía que, en el marco del procedimiento sancionador que se estaba tramitando, se adoptase la medida cautelar que se había indicado.

A la vista de los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“Primero.- Resolver, en el plazo de tiempo más breve posible, el procedimiento sancionador incoado por el presunto mantenimiento en la localidad de Armentia (término municipal del Condado de Treviño, provincia de Burgos) de unos animales de la especie canina en lugares en los que no puede ejercerse sobre los mismos la adecuada vigilancia, uno de ellos perteneciente a una raza potencialmente peligrosa (Rottweiler), cuyo propietario, además, carece, también presuntamente, de licencia para su tenencia.

Segundo.- Con anterioridad al momento en el cual aquella resolución se produzca, adoptar, de forma motivada y por el órgano competente, la medida cautelar de retirada preventiva del

animal con la finalidad de proteger adecuadamente la seguridad de las personas y el orden público en la localidad indicada”.

La resolución indicada también fue comunicada al Ayuntamiento del Condado de Treviño.

Como contestación a la resolución formulada, la Administración autonómica puso de manifiesto que no estimaba adecuado llevar a cabo las actuaciones sugeridas en aquélla, por encontrarse en su fase final el procedimiento sancionador en cuestión.

Aun respetando la decisión de la Administración autonómica, se reiteró a ésta que, en opinión de esta Procuraduría, no existía impedimento legal alguno para adoptar la medida preventiva recomendada en cualquier momento del procedimiento sancionador con anterioridad a su resolución, aconsejando dicha medida, en el supuesto planteado en la queja, la protección de la seguridad de las personas y del orden público.

Por último, en el expediente **Q/881/04** su autor planteaba una presunta ausencia de actuaciones de la Administración autonómica y de la Administración municipal correspondiente ante las denuncias presentadas acerca de la existencia de un perro potencialmente peligroso en una localidad de la provincia de Ávila, sin cumplir los requisitos establecidos en la normativa aplicable a este tipo de animales.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica y al Ayuntamiento afectado.

De la información recibida se desprendía que habían sido varias las denuncias presentadas por el autor de la queja ante diferentes Administraciones públicas en relación con el perro en cuestión. Como consecuencia de las mismas, la Administración autonómica había procedido a la apertura de un trámite de información previa al posible procedimiento sancionador.

A la vista de la información proporcionada se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado, con base en la siguiente argumentación jurídica.

En primer lugar, cabía señalar que, aunque en todas las denuncias presentadas se calificaba al perro controvertido como peligroso, lo cierto era que a esta Institución no le constaba que pudiera ser incluido dentro de los animales potencialmente peligrosos por su raza o por sus características físicas.

En este sentido, cabía señalar que, además de los perros pertenecientes a determinadas razas y de aquéllos que poseen las características físicas que se especifican en la normativa aplicable, “... serán considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales.” (art. 2 del

RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre).

En estos casos, de conformidad con el apartado tercero del mismo precepto, la potencial peligrosidad habrá de ser apreciada por la autoridad competente atendiendo a criterios objetivos, bien de oficio o como consecuencia de una denuncia, previo informe de veterinario, oficial o colegiado, designado o habilitado por la autoridad competente autonómica o municipal.

En cuanto a quién deba ser la autoridad competente a la que corresponda la declaración de peligrosidad indicada, la STS de 29 de septiembre de 2003, que confirmó la legalidad de los arts. citados, no clarifica si aquélla debe ser municipal o autonómica.

Al respecto, esta Procuraduría consideró que dicha competencia debe ser municipal, puesto que, tanto en la normativa estatal de animales potencialmente peligrosos, como en la autonómica de protección de animales de compañía, se atribuyen a los ayuntamientos las funciones de identificación y censo de los perros, en general, y de los potencialmente peligrosos en particular.

Conectando lo hasta aquí dicho con el supuesto planteado en la queja, no cabía duda de que el perro que había motivado su presentación había dado suficientes muestras de su conducta agresiva. Bastaba para afirmar lo anterior remitirse a la Sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción nº 3 de Ávila, en la cual se había condenado al propietario del

perro en cuestión por la comisión de una falta de diligencia en la custodia de animales feroces o dañinos, tipificada en el art. 631 del Código Penal. En la citada resolución judicial se había considerado como hecho probado que el animal controvertido había protagonizado un ataque a un vecino de ese municipio en el mes de junio de 2003.

Según el reclamante, la conducta agresiva del citado animal de la especie canina había seguido manifestándose en ocasiones posteriores, motivo por el cual esta Procuraduría consideraba necesario que el Ayuntamiento iniciase, a la vista de las denuncias que ya habían sido presentadas, el procedimiento dirigido a declarar formalmente al perro en cuestión como potencialmente peligroso.

Sólo de esta forma el Ayuntamiento en cuestión podía exigir al propietario del perro citado que cumpliera con los requisitos exigidos en la normativa aplicable para la tenencia y circulación de animales potencialmente peligrosos, y aquél, en su caso, podría ser sancionado por el incumplimiento de tales exigencias por la Administración autonómica.

En cualquier caso, si el animal en cuestión presentase síntomas de agresividad evidente, de tal forma que perturbase de forma reiterada la tranquilidad o el descanso de los vecinos, podría acordarse, 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, la confiscación del animal. Para ello, el Ayuntamiento debía requerir previamente al propietario para que

cesasen las molestias o se evitase el peligro, y éste debía desatender el requerimiento formulado.

Si ello fuera necesario, el Ayuntamiento podría solicitar a la Diputación Provincial de Ávila, a través de su Servicio de Asistencia a Municipios, la cooperación jurídica o técnica que precisase para llevar a cabo la labor recomendada.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado en los siguientes términos:

“Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el art. 2.2 del RD 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, iniciar el procedimiento dirigido a declarar potencialmente peligroso el perro en cuestión.

Segundo.- En el supuesto de que el animal sea declarado potencialmente peligroso y de que su propietario incumpla los requisitos establecidos para su tenencia y circulación, poner en conocimiento de la Administración autonómica tales incumplimientos para que aquélla proceda a incoar el procedimiento sancionador correspondiente.

Tercero.- 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 para que cesen las molestias o se evite el peligro, y en el supuesto de que éste desatienda el requerimiento citado 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”.

Asimismo, con ocasión de la tramitación de la misma queja también se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica, en cuyo punto segundo se instaba a ésta a lo siguiente:

“... si se produjera la declaración formal de perro potencialmente peligroso y su titular incumpliera los requisitos previstos en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre y en su Reglamento de desarrollo aprobado mediante RD 287/2002, de 22 de marzo, para su tenencia y circulación, incoar el procedimiento sancionador correspondiente por la posible comisión de conductas tipificadas como infracciones administrativas en la citada normativa, adoptando como medida de carácter provisional, si ello fuera necesario y si la situación de peligro generada por aquél así lo exigiera, la retirada preventiva del animal”.

La contestación del Ayuntamiento afectado a la resolución formulada no había sido recibida en esta Institución en la fecha de cierre de este informe.

Por su parte, la Administración autonómica, en contestación a la resolución formulada, había comunicado a esta Institución que, tras el desarrollo de una inspección por los servicios veterinarios correspondientes, se había procedido a la incoación de un procedimiento sancionador.

En conclusión, la proliferación de noticias en los medios de comunicación relativas a ataques a personas generados por animales de raza canina, que pueden ser calificados como potencialmente peligrosos, es reveladora de una situación que exige el máximo celo, por parte de las Administraciones públicas con competencias en la materia, en el desarrollo de aquellas funciones que, tanto desde un punto de vista preventivo como represivo, el ordenamiento jurídico les atribuye.

5.4. Fiesta tradicional de las luminarias

En el expediente de queja **Q/1395/04** se hacía referencia a diversas resoluciones del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, en las que se acordaba el sobreseimiento de los expedientes sancionadores incoados a once jinetes en materia de protección de animales de compañía, con ocasión de la celebración de la fiesta tradicional de las luminarias. Contra dichas resoluciones se interpuso recurso de alzada ante la Dirección General de Producción Agropecuaria.

En atención a la petición de información formulada por esta Procuraduría, la Administración autonómica remitió el pertinente informe

con el que se adjuntaba el emitido por el veterinario coordinador de la Sección Agraria Comarcal de Cebreros (Ávila) en relación con la fiesta tradicional de “Las Luminarias” de San Bartolomé de Pinares (Ávila) y una copia del video que sirvió de base para el sobreseimiento de los expedientes sancionadores cuestionados.

Por el contrario, y a pesar de requerirse expresamente por esta Procuraduría, no se remitió la copia de la resolución del recurso de alzada interpuesto por el reclamante, sino únicamente una copia del escrito de interposición del recurso y otra copia del oficio de remisión a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, al ser considerada ésta el órgano competente para resolver el recurso.

A la vista del informe y del estudio pormenorizado de la documentación obrante en el expediente, el objeto de la reclamación se abordó desde dos puntos de vista; a saber: el relativo a las cuestiones que guardaban relación con la interposición del recurso de alzada (legitimación y resolución en plazo) y el concerniente a la cuestión de fondo (la sujeción a la legalidad del desarrollo del festejo de “Las Luminarias”).

Desde el primer punto de vista, se recordó que esta Institución ya se había pronunciado a través de una resolución acerca de la legitimación de las asociaciones ecologistas y protectoras de animales en el procedimiento sancionador (concretamente en el expediente de queja Q/815/02).

En dicha resolución, se proponía que a la vista de la evolución de la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación en el procedimiento

administrativo, y habiéndose llegado a la conclusión de que el interés legítimo del art. 31 LRJPAC, puede consistir en beneficios de índole moral o social, no necesariamente jurídicos, de conformidad con los fines estatutarios de la Asociaciones Protectoras de Animales y, por extensión, de las Asociaciones Ecologistas, se abordasen por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuantas medidas normativas (concretamente, la reforma del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en la Comunidad de Castilla y León) o de cualquier otra índole fuesen necesarias para garantizar la participación activa de las citadas asociaciones en los procedimientos sancionadores en los que tuvieran la condición de denunciantes cualificados.

En la respuesta remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a esta resolución, la Consejería aceptó la línea argumental de la Resolución, pero, sin embargo, estimaba que *“ello no parece razón suficiente para un cambio en el procedimiento administrativo sancionador aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, aplicable con carácter general a cualquier posible ilícito administrativo, como plasmación de un posible interés en sancionar, sino que será cada supuesto sectorial el que deba confirmar si estamos ante lo habitual o por el contrario se aprecia alguna particularidad”*.

Por ello, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, afirmó que *“se instruirá a la Administración de la Comunidad de Castilla*

y León para garantizar la participación activa de las asociaciones en los procedimientos sancionadores reconociendo el carácter personal y legítimo de los intereses colectivos”.

Entrando a examinar el segundo aspecto de la reclamación, y una vez estudiada la totalidad de la documentación obrante en el expediente, se valoró si el desarrollo del festejo denominado “Las Luminarias” se adaptaba a la legalidad vigente y, en concreto, a la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía.

El precepto fundamental que ha servido de referencia básica para este estudio es el art. 4.2 de la Ley que se acaba de citar, el cual tipifica como infracciones “matar, maltratar a los animales o someterlos a prácticas que les pueda producir padecimientos o daños injustificados” (letra a) e “imponer a los animales la realización de comportamientos y actitudes ajenas impropias de su condición” (letra m). A ello, hay que añadir el mandato del art. 6.1 de la Ley, por el cual se prohíbe la utilización de animales vivos en espectáculos, peleas, fiestas y otras actividades que impliquen tortura, sufrimiento, crueldad, maltrato, o hacerlos objeto de tratamientos antinaturales, regla de la cual quedan excluidos los espectáculos circenses en los que participen animales, en virtud de lo contemplado en el punto segundo del citado art. 6.

Para el esclarecimiento del desarrollo del festejo de “Las Luminarias”, se siguieron cuatro criterios o puntos de referencia: La actuación del Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, las resoluciones

adoptadas en los años 2003 y 2004 por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, el informe emitido por el Veterinario Coordinador de la SAC de Cebreros y el video remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería junto a la información solicitada por esta Procuraduría.

Desde el primer punto de referencia, se señaló que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, tal y como se comprobó en el seguimiento de la prensa regional y local que esta Procuraduría realiza diariamente, recordó a todos los participantes, a través de un bando, que los caballos no podían cruzar las llamas. En esta reseña de prensa, se afirmaba que “un bando publicado por el Consistorio de San Bartolomé de Pinares pide que se recupere la tradición original de Las Luminarias, que consiste en atravesar el humo de los rescoldos”. Igualmente, se publicó que esta iniciativa cuenta con el apoyo de la Junta, la cual ha instado al Ayuntamiento a que tome todas las medidas necesarias para que se cumpla la normativa de protección de los animales.

Así pues, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, siendo consciente de que el elevadísimo número de participantes no podía ser controlado, sí advertía, a través del citado bando, que los caballos debían pasar por el humo y no por el fuego, al entender que dicha conducta sería constitutiva de una infracción de la Ley de Protección de Animales de Compañía, en cuanto podía suponer un maltrato a los equinos.

Este bando de la Corporación Local ha sido incumplido flagrantemente por varios jinetes identificados por la Guardia Civil y, posiblemente, por otros muchos no identificados, circunstancia que se deduce de la atenta visión del video que sobre el festejo remitió a esta Procuraduría la Consejería de Agricultura y Ganadería.

No solamente es el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares el que ha declarado a través de un bando que el espectáculo puede ser contrario a la Ley de Protección de Animales de Compañía, sino que también lo ha reconocido así el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila.

En efecto, en el Acuerdo de 6 de noviembre de 2003 del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, por el que se determinó la improcedencia de la incoación de expediente sancionador contra la Cofradía de San Antón de San Bartolomé de Pinares, por no haberse podido determinar la identidad de los sujetos responsables de las infracciones cometidas, dado que en ningún momento se pudo señalar ni a las personas concretas que montaron los caballos ni a los animales que pasaron por el fuego (Fundamento de Derecho Segundo, punto cuarto), se realizó la siguiente apreciación: *“La Asociación denunciante ha aportado copia de las fotos publicadas en los periódicos “El Norte de Castilla” de 18 de enero de 2003 y “Diario de Ávila” de 28 y 29 de enero de 2003, en los que se comprueba que, efectivamente, hubo caballos que pasaron a través de las hogueras, cubiertas por el fuego, Este hecho sí puede*

considerarse como expresamente prohibido por el art. 4.2 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, que en su letra a) prohíbe matar, maltratar a los animales o someterlos a prácticas que les puedan producir padecimientos o daños injustificados y en su letra m) prohíbe imponerles la realización de comportamientos y actitudes ajenas e impropias de su condición o que indiquen trato vejatorio”.

Este criterio, reconocido explícitamente por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila en la tramitación del expediente sancionador relativo a la celebración de 2003, es sorprendentemente corregido en el año 2004, año en el cual se reconoce que varios jinetes han pasado por las hogueras, pero no se les sanciona, aparentemente más por criterios de oportunidad que de legalidad, con base en un video y en un informe emitido por el Veterinario Coordinador de la SAC de Cebreros a la vista, precisamente, de ese video.

Por lo tanto, se observa que tanto el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila como el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares han reconocido de manera expresa que el festejo de “Las Luminarias”, en cuanto al hecho de que los caballos atravesen hogueras - algo indiscutido para todos en la última celebración-, resulta contrario a la Ley de Protección de Animales de Compañía.

El tercer punto de referencia para la mejor comprensión de la problemática planteada en este expediente está constituido por el informe elaborado al efecto por el Veterinario Coordinador.

Con relación a este informe debe destacarse que, al parecer, su elaboración se había realizado tras la visión de un video. Por lo tanto, su contenido no puede revestir el mismo valor de prueba que si hubiera sido elaborado *in situ* tras la celebración de la fiesta.

Hecha esta matización, esta Procuraduría consideró que dicho informe contenía declaraciones muy genéricas y que en ningún caso afirmaba de manera categórica que los equinos no hubieran sufrido padecimiento ni riesgo alguno. En este sentido, debe recordarse y así se reiteró que el art. 4.2.a) de la Ley de Protección de Animales de Compañía establece que queda expresamente prohibido someter a los animales a prácticas que les puedan producir padecimientos o daños injustificados. Esto es, no se requiere para sancionar que el daño sea efectivo, sino que simplemente su potencialidad ya constituye una posible infracción.

Conectando este razonamiento con las consideraciones contenidas en el informe, esta Procuraduría llegó a las siguientes conclusiones:

1. Se reconoce que la actividad realizada con los caballos ha sido antinatural, al declarar que *“el estado natural del caballo sería su existencia salvaje y sin jinete encima”*.

2. A la vista del video citado, se declara o afirma que no hubo en ningún momento “*nerviosismo excesivo*”. Es decir, se reconoce que sí existió nerviosismo, por lo que pudo haber existido estrés psicológico.

3. Igualmente, se afirma que “*no se observa en ningún momento que los jinetes hagan un uso excesivo de las espuelas o bocados con los que dirigen al animal*”. Al igual que en el caso anterior, tal y como se puede observar en el video, los jinetes tuvieron que utilizar las espuelas para hacer pasar los caballos por el fuego. O lo que es lo mismo, los jinetes, de una manera excesiva o no (cuestión difícil de interpretar), obligaron a los equinos a atravesar unas imponentes hogueras de fuego.

4. El veterinario afirma que “*sería muy raro que las ascuas, al no permanecer quieto el animal, le ocasionasen quemaduras*”. En este caso, debe advertirse que la infracción legal no solamente contempla daños reales o efectivos sino también daños posibles o potenciales. Dado que el veterinario no descarta que las ascuas puedan ocasionar quemaduras a las patas de los animales es evidente que esta conducta podría ser constitutiva de una infracción.

El cuarto y último elemento de obligada referencia es el video remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería relativo a la celebración de 2004. En este aspecto, una vez examinado el video citado, esta Procuraduría realizó las siguientes apreciaciones:

- Las hogueras por las que atraviesan los caballos tienen unas grandes dimensiones, no disponiéndose de elementos probatorios que

demuestren si eran más grandes o pequeñas que las existentes en celebraciones anteriores.

- Algunos jinetes, atendiendo el bando municipal, atraviesan las hogueras bordeándolas, de manera que sus caballos no cruzan a través del fuego.

- Al contrario de lo expuesto en el Antecedente de Hecho Octavo de la Resolución de 20 de julio de 2004 del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, por la que se sobresee el expediente sancionador objeto de la queja, la impresión de esta Procuraduría es que varios caballos rehúsan atravesar las hogueras, existiendo incluso uno de ellos que se echa violentamente para atrás.

- Da la sensación de que varios jinetes fuerzan a sus caballos para que crucen las hogueras, si bien se carece de elementos de juicio para determinar si el uso de las espuelas ha sido excesivo o no.

- En algunos casos, los caballos no atraviesan inmediatamente las hogueras, sino que, por algunos breves instantes, se detienen en las ascuas.

Una vez comprobado que el espectáculo de “Las Luminarias” en su versión del año 2004 puede dar lugar a la producción de daños para los equinos, resultaba necesario para finalizar esta Resolución hacer una breve reseña a la tradición de la fiesta y al contraste existente con su desarrollo en la actualidad.

Según informe emitido por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, la tradición de la celebración de “Las Luminarias” está basada en la fuerza purificadora del humo, realizándose el desarrollo de la misma de la siguiente manera:

“Discurre la procesión en honor al Santo, San Antón, por las calles del Municipio. En cabeza, se sitúa el Mayordomo a caballo y posteriormente los jinetes que le acompañan, las hogueras se sitúan en un lateral de dicha comitiva. Los participantes han de resultar ahumados por el humo proveniente de las hogueras que previamente se han encendido.

Que, según manda la tradición, las hogueras no han de servir para que los jinetes traspasen las mismas cuando se hallen con llamas como se indica en la prueba fotográfica adjunta ..., sino para originar el humo purificante.

Que, por parte de este Ayuntamiento, se intentan evitar aquellas actuaciones de los jinetes participantes que supongan sufrimiento a los caballos, introduciéndolos en las llamas de las hogueras citadas, apartándose de la tradición ancestral anteriormente citada de purificación a través del humo”.

A la vista del informe del Ayuntamiento que se acaba de transcribir, parece fuera de toda duda que el desarrollo de la fiesta de 2004 no se corresponde con la tradición declarada por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, de manera que la conducta de los jinetes no podría

ser justificada bajo el paraguas de una tradición que no guarda relación con lo que el propio Ayuntamiento implicado afirma.

Teniendo en cuenta la argumentación realizada a lo largo de esta resolución, no se propuso que la Administración autonómica hiciera uso de su potestad sancionadora de manera general e indiscriminada, sino que, siendo claro que el desarrollo del festejo de “Las Luminarias” en el año 2004 no ha guardado relación con la tradición histórica informada por el propio Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, esta Procuraduría entendía que se debían realizar cuantas actuaciones de carácter preventivo fueran necesarias para impedir que los caballos pudieran sufrir daños físicos o psíquicos de cualquier naturaleza.

Ahora bien, loables actuaciones como el bando del Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares respecto a la última celebración (por cierto, apoyado explícitamente por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila), de poco valdrán si tal bando es incumplido de modo flagrante por varios de los participantes en el festejo y no son objeto de sanción alguna.

En definitiva, es necesario conjugar la tradición popular con el deber de evitar los tratos degradantes, crueles o abusivos a los animales por parte del hombre, ejerciendo la potestad sancionadora, única y exclusivamente, en los casos que resulte necesario y enfatizando cuantas actuaciones preventivas sean necesarias para instruir a los participantes sobre las conductas que son susceptibles de infracción administrativa.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución formal, dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería:

«1. Que, caso de no haberse dictado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila la resolución del recurso de alzada interpuesto por la Asociación en cuestión contra la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila de sobreseimiento del expediente sancionador objeto de la queja, se requiere que se inste tal resolución, en cumplimiento del mandato preceptuado en el art. 115.2 LRJPAC, el cual establece un plazo máximo para dictar y notificar la resolución de los recursos de alzada de tres meses.

Que se reconozca a la Asociación en cuestión, en su calidad de entidad denunciante de naturaleza cualificada, la legitimación para interponer recursos y reclamaciones en los expedientes sancionadores que se correspondan con su objeto establecido estatutariamente.

Que con el fin de obtener un informe emitido por una autoridad veterinaria oficial en la próxima celebración de “Las Luminarias” y para garantizar la inmediatez en el examen del estado de los caballos, se requiere que designe a un veterinario que realice in situ un seguimiento del festejo.

Que, en colaboración con el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, se realicen cuantas actuaciones preventivas sean

necesarias, en especial, la instrucción a los jinetes de las conductas que son constitutivas de infracción administrativa según la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía.

Que, a la vista de la tradición histórica informada por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares, se adopten las medidas que sean pertinentes para evitar las actuaciones de los jinetes que puedan suponer sufrimiento a los caballos y, singularmente, la introducción de los caballos en las hogueras, apartándose de la tradición ancestral de la purificación a través del humo.

Que caso de reincidencia en las conductas expuestas a lo largo de esta Resolución en la próxima celebración de “Las Luminarias”, se proceda a la incoación de los expedientes sancionadores oportunos a los jinetes que atraviesen las hogueras de fuego con sus monturas y a la imposición de las correspondientes sanciones».

Hasta la fecha no se ha recibido la respuesta de la Administración comunicando la aceptación o rechazo de dicha resolución.

ÁREA I

ÁREA I

FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

Expedientes Área.....	219
Expedientes remitidos a otros organismos	18
Expedientes admitidos	116
Expedientes rechazados	32

1. FAMILIA

1.1. Personas mayores

El grado de dependencia física o psíquica que presentan las personas mayores y las difíciles circunstancias por las que atraviesan algunas de ellas derivadas de su situación económica, social o familiar, son determinantes, en buena medida, de las necesidades padecidas por este colectivo.

Sus demandas, demostrativas de la constante necesidad de atención social que precisan, se dirigen, de forma especial, a tratar de obtener una respuesta eficaz del modelo de atención residencial, de forma que

proporcione la cobertura necesaria cuando no puedan seguir en sus hogares. Además, es preciso prestar una especial atención al posible riesgo de vulneración de sus derechos, en su condición de usuarios de residencias, al incumplimiento de las obligaciones exigibles hacia los mismos o a las deficiencias asistenciales existentes en los centros residenciales, ya sean de titularidad pública, privada o concertados, arbitrando para ello los mecanismos oportunos para asegurar la adecuada calidad del servicio.

Por ello, a través de las reclamaciones recibidas, se ha examinado la eficacia de la intervención pública en el ámbito de los problemas que plantea la asistencia residencial, tratando de comprobar si se ofrecen unos recursos adaptados a las necesidades de los mayores, se permite una atención integral que se adecue a las exigencias de funcionamiento establecidas en la normativa vigente, se respeta el ejercicio de sus derechos como usuarios y, en definitiva, si actúa como auténtico garante de la calidad de vida de los mayores durante su estancia en dispositivos residenciales.

1.1.1. Acceso a los centros residenciales para personas mayores

En principio, hay situaciones por las que atraviesan nuestros mayores que son susceptibles de ser atendidas permaneciendo éstos en su propio domicilio.

Ello no obstante, la atención residencial es fundamental para muchos mayores que, especialmente en situaciones de dependencia, no

pueden seguir en sus hogares con el apoyo de sus familias o de la red de servicios comunitarios.

A pesar de lo anterior, la asistencia pública residencial no siempre responde, o lo hace con lentitud, a las demandas formuladas para el acceso a este tipo de atención.

Así ocurre con algunas reclamaciones presentadas ante esta Institución, cuyo examen ha permitido constatar el largo periodo de tiempo que transcurre desde que se efectúa la solicitud de una plaza pública o concertada hasta el momento en que se hace efectivo el ingreso.

En relación con este extremo cabe citar, a título de ejemplo, el expediente **Q/873/04**. Las gestiones de información llevadas a cabo por esta Procuraduría con la Gerencia de Servicios Sociales respecto al expediente de ingreso en residencia para personas mayores de la persona referida en la queja, llevaron a conocer finalmente su estimación, tras efectuarse una nueva valoración, al procederse a la inclusión del interesado en el listado de reserva de plaza para el centro solicitado.

Teniendo en cuenta que tal inclusión determinaba la adjudicación de la plaza como beneficiario, suponiendo el próximo ingreso o incorporación en el centro correspondiente, se dio por concluida la intervención de esta Institución.

Esta necesidad de internamiento en centro residencial para personas mayores, era, asimismo, el problema planteado en la queja **Q/2051/03**, respecto de una persona que vivía en una localidad de la provincia de León.

En el curso de la investigación desarrollada por esta Institución, se solicitó información al Ayuntamiento correspondiente con el fin de conocer si la situación de dicha persona hacía precisa su atención integral mediante el ingreso en una residencia para personas mayores.

Tras la información recibida se constató que el ingreso de la persona afectada en una residencia era preciso dada su delicada salud, además vivía en una vivienda cuyo estado de conservación era lamentable, y no disponía de las más elementales condiciones de habitabilidad. Por otro lado, el ingreso en un centro residencial parecía coincidir con la voluntad del afectado.

Sin embargo, pese a haberse confirmado dicha necesidad, la Gerencia de Servicios Sociales, atendiendo a la solicitud de informe planteada por esta Institución, comunicó que no se había presentado petición alguna de ingreso en residencia de personas mayores para la citada persona.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Procuraduría estimó preciso dictar una resolución en el presente supuesto.

Para ello se partió de la finalidad del Sistema de Acción Social de esta Comunidad Autónoma orientado a procurar un mayor bienestar y

calidad de vida a los ciudadanos, a través de los servicios sociales básicos y específicos.

En concreto, parecía preciso detenerse, en especial, en la importancia que para dar respuesta a este caso ostenta la primera tipología de servicios sociales señalada (prestados a través de los Centros de Acción Social), cuyo objetivo fundamental se centra en garantizar las prestaciones que este sistema público de servicios sociales establece como básicas, coordinando las distintas acciones que surjan desde otros servicios específicos y desde la iniciativa social.

Es decir, tales servicios ofrecen de forma gratuita una respuesta acorde con las distintas situaciones que las personas presentan, prestando ayuda para acceder a los recursos sociales a los que pueden tener derecho.

En este sentido, con carácter general, debe tenerse en cuenta que según establece la Ley 18/1988, de 22 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León y el Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el Sistema de Acción Social, los CEAS realizan diferentes funciones, como la dirigida a orientar las problemáticas hacia los servicios o recursos especializados. Y a su vez, de forma específica, en el área de las personas mayores, destaca entre sus actuaciones la de plantear la urgencia de internamientos en centros residenciales del citado sistema para aquellos que lo necesiten.

En definitiva, partiendo precisamente de estas actuaciones propias de los servicios sociales básicos dirigidas a ayudar a las personas y

colectivos sociales a resolver sus problemas y necesidades más urgentes, consiguiendo recursos adecuados para mejorar su calidad de vida, se dictó la siguiente resolución dirigida a la Diputación Provincial de León:

“Que con la finalidad de ofrecer una respuesta acorde para resolver la relatada situación de necesidad de la persona en cuestión, prestando ayuda para el acceso al recurso social que su problemática precisa, se proceda por el Centro de Acción Social de Mansilla de las Mulas (...) a llevar a cabo las actuaciones oportunas para plantear su internamiento en un centro residencial para personas mayores del Sistema de acción social (público, concertado o privado), contando, en todo caso, con el consentimiento o voluntad libremente manifestada por la citada persona o, en caso contrario, con la necesaria autorización judicial”.

Con fecha 15 de diciembre de 2004 tuvo entrada en esta Institución la respuesta remitida por la Diputación Provincial de León de la que resulta que el trabajador social del CEAS correspondiente había presentado, el 29 de noviembre de 2004, en el Registro General de la Gerencia de Servicios Sociales, la correspondiente solicitud de ingreso en residencia para mayores a nombre de la persona a la que se refería este expediente, una vez recabado el consentimiento y voluntad libremente manifestado por el interesado.

1.1.2. Calidad de la atención prestada en centros residenciales para mayores

Una atención y una asistencia de calidad a los usuarios de los establecimientos geriátricos, resultan fundamentales para garantizar el bienestar de los mayores durante su estancia en los mismos.

No obstante, las posibilidades de mejora de las políticas asistenciales, con independencia de que resulte adecuada la calidad de la atención prestada y el centro se ajuste a las normas de autorización y funcionamiento, pueden mostrarse acertadas para incrementar el grado de satisfacción de los usuarios y, en definitiva, su nivel o calidad de vida residencial.

Éste era el caso del centro residencial objeto del expediente **Q/1890/03**, ubicado en una localidad de la provincia de Palencia, al que se le imputaba una deficiente atención, motivada por la falta de diligencia de la empresa gestora.

La explotación del servicio público a prestar en el citado recurso, se llevaba a cabo mediante su gestión indirecta, adjudicada a una entidad privada a través del correspondiente contrato, en régimen de concesión. Dicha entidad venía gestionando desde entonces, de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas, el citado servicio público (cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento).

Esta Procuraduría realizó las oportunas investigaciones, para lo que solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales (a tenor de la función inspectora en materia de acción social que corresponde a dicho organismo, conforme al Decreto 97/1991, de 25 de abril), constatando que durante el desarrollo de las comprobaciones realizadas en el citado centro por personal inspector, se había verificado un adecuado nivel de calidad en la atención. Al mismo tiempo, se confirmaba por dicha Gerencia el cumplimiento de la normativa vigente tanto en el ámbito de los requisitos y condiciones para la autorización y funcionamiento de los centros para personas mayores, como en el de la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en centros de servicios sociales para mayores.

Además, el adecuado estado general de las instalaciones de dicho centro para una buena práctica asistencial fue comprobado por personal de esta Institución en la visita que realizó al mismo.

Sin embargo, el Ayuntamiento, consideraba que la asistencia prestada en dicho recurso era mejorable.

Parecía, por tanto, que en este caso la mejora de la calidad asistencial podía resultar beneficiosa para perfeccionar el bienestar de los mayores institucionalizados. Y su determinación podía ofrecerse desde el ámbito de la fiscalización que, por su parte, corresponde al Ayuntamiento como titular del servicio público.

Teniendo en cuenta que la administración puede gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, una de las modalidades previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, para tal gestión indirecta, es la concesión administrativa. Modalidad también contemplada en la legislación local; concretamente en los arts. 85.4 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 113 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

A través de esta forma indirecta de prestación de servicios públicos por particulares -como en el caso examinado-, la administración retiene la titularidad del servicio, adjudicando su gestión a un tercero, el concesionario, que ejercerá una actividad dirigida a la satisfacción del interés público.

Ahora bien, este modo de prestación del servicio, en virtud de la autorización administrativa representada por la concesión, no supone una merma de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración (STS de 23 de mayo de 1994). De ahí que ésta no pueda desentenderse de la ejecución del contrato, conservando, así, los denominados poderes de policía.

Por ello, el contratista, como gestor y como consecuencia de la vinculación al servicio, aparece inmerso en una situación de especial sujeción respecto a la Administración local concedente en su tarea de

satisfacer las necesidades colectivas, ostentando ésta, pues, una serie de prerrogativas relacionadas en el art. 127 del antes citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, entre las que destaca la de fiscalizar la gestión del concesionario (a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión e imponer las correcciones pertinentes).

La permanencia de estas potestades públicas en manos de la Administración local -con independencia del apoyo que como contrapartida debe otorgarse al gestor- contribuye a la buena prestación del servicio.

Todo ello permitió al Procurador del Común formular la siguiente resolución al Ayuntamiento en cuestión:

“Que sin perjuicio de la acreditada adecuación del nivel de calidad de la atención prestada en el centro residencial en cuestión, se proceda por ese Ayuntamiento, en ejercicio de la función que ostenta en la materia, a fiscalizar la actual gestión del servicio público prestado en ese recurso, para determinar, de este modo, aquellos posibles aspectos que pudieran mejorar en la práctica asistencial. Dictando, de constatarse la evidencia de posibles mejoras a realizar y ser ello procedente, las órdenes oportunas para perfeccionar la asistencia y, así, acrecentar el nivel de satisfacción y la calidad de vida de los mayores residenciados”.

En respuesta a dicha resolución, el Ayuntamiento comunicó que en cuanto a la mejora de la calidad del servicio, se estaba intentando, entre

otros, que se subsanara uno de los factores de calidad más demandado como era la financiación pública del coste de la plaza residencial, ocupando éste extremo un lugar preferente en cuanto a las mejoras posibles. También el citado Ayuntamiento había acordado que se dotara al centro de una piscina terapéutica.

1.1.3. Requisitos sobre autorización administrativa de los centros de carácter social para personas mayores

La autorización administrativa (en el ámbito de los servicios sociales) se concibe como una formalidad para poder llevar a cabo la apertura, modificación y cierre de cualquier centro de carácter social dirigido al colectivo de personas mayores. De ahí que su inobservancia pueda determinar la imposición de las sanciones administrativas correspondientes.

Claro ejemplo de ello fue constatado en el expediente **Q/1650/03**, en el que se denunciaba el supuesto cierre irregular de una residencia para la tercera edad ubicada en una localidad de la provincia de Palencia.

El Pleno de la Corporación afectada, en sesión celebrada el 25 de enero de 1999, tras la convocatoria del concurso para la adjudicación del contrato de gestión, en régimen de concesión, del servicio público del citado centro residencial, había acordado su adjudicación definitiva a una empresa privada.

La suscripción del citado contrato entre el Ayuntamiento y la citada entidad había tenido lugar en fecha 8 de agosto de 2000.

Posteriormente, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 12 de agosto de 2003, había acordado resolver, por mutuo acuerdo de las partes, el mencionado contrato de gestión, recibiendo la citada Corporación el uso y posesión del edificio para su cesión a la Junta de Castilla y León.

Ello obedecía, al parecer, a la necesidad de construir un nuevo Centro de Salud y Especialidades Médicas, así como a la necesidad de mejorar de forma sustancial el Servicio de Atención Continuada (Urgencias), con el fin de desarrollar un plan funcional sanitario, moderno, completo y cohesionado con el resto del territorio. Al parecer, el Ayuntamiento carecía de un solar céntrico de disponibilidad inmediata, capaz de mantener la calidad y proximidad del servicio, en cuanto a la accesibilidad.

De ahí que, considerado el edificio del citado centro residencial en condiciones óptimas para el cumplimiento del plan funcional previsto por la Gerencia Regional de Salud, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 12 de agosto de 2003, acordase ceder el uso del citado edificio de propiedad municipal a la Junta de Castilla y León (Consejería de Sanidad y Bienestar Social), con el fin exclusivo de destinarle a Centro de Salud y Especialidades del Área de la Zona de Salud afectada.

En fecha 22 de agosto de 2003, el Ayuntamiento, como entidad titular del citado centro residencial, solicitaba ante la Gerencia Territorial

de Servicios Sociales de Palencia el cierre del mismo por cese de actividad. Ello había determinado que el Gerente Territorial de Servicios Sociales de Palencia emitiera el correspondiente informe, en el que se indicaba que el centro ya no estaba funcionando y que se había realojado debidamente a los usuarios del mismo, proponiendo, así, la resolución de cese de actividad y cierre del centro.

En esa misma fecha (22 de agosto de 2003) se giraba visita de inspección por personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales sobre las circunstancias en las que se había producido el traslado de usuarios de un centro a otro, comprobándose lo siguiente:

- Que las instalaciones del centro hacia las que se había producido dicho traslado, reunían los requisitos adecuados.

- Que las personas mayores trasladadas habían manifestado documentalmente su aceptación y voluntariedad respecto del traslado.

- Que dichas personas contaban con una ubicación propia y específica dentro del Centro al que habían sido trasladadas. Se habían habilitado, así, dependencias específicas en cuanto a servicios de comedor, salones, ascensor, acceso desde el exterior, recepción, habitaciones en la planta tercera y un ala de la planta segunda, baños geriátricos, etc.

- Que en el nuevo destino se mantenían condiciones, tanto económicas como de atención y prestación del servicio, idénticas a las

anteriores. Siendo, además, el mismo personal técnico y de atención directa que las personas mayores tenían con anterioridad.

- Que se había comprobado que el centro al que se había realizado el traslado reunía las condiciones necesarias para prestar una buena atención residencial.

Finalmente, mediante resolución de fecha 3 de septiembre de 2003 de la Gerencia de Servicios Sociales, se autorizaba el cierre por cese de actividad del Centro residencial citado, cancelando su inscripción en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

Estos antecedentes, conocidos a través de las gestiones de información realizadas con la Gerencia de Servicios Sociales y el Ayuntamiento afectado, permitieron a esta Procuraduría analizar la posible existencia o no de irregularidad en las actuaciones desarrolladas para la clausura de dicho centro.

Partiendo de que la decisión de proceder al cierre de la residencia en cuestión, de titularidad municipal, forma parte del ámbito de las competencias de gestión atribuidas a las corporaciones locales (en virtud de la legislación de régimen local y en materia de servicios sociales), y de que el art. 111 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, establece como causa de resolución de los contratos administrativos el mutuo acuerdo entre la administración y el contratista, no podía deducirse

por esta Institución, en este aspecto, una posible arbitrariedad o ilegalidad en el ejercicio de la función municipal.

Esta circunstancia tampoco se deducía del traslado de los mayores realizado a otro centro residencial, dado que:

a) El cierre o cese de un centro, tanto definitivo como temporal, impone la responsabilidad del realojo de las personas mayores (art. 13 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).

b) Y que el centro hacia el que se produjo el traslado, reunía las condiciones y requisitos necesarios para prestar una adecuada atención residencial, habiéndose habilitado, además, una ubicación propia y específica a los mayores trasladados y manteniéndose las condiciones tanto económicas como de atención y prestación del servicio idénticas a las existentes en el centro residencial clausurado.

Se había acreditado, además, que la situación generada con el cese del funcionamiento de la residencia en cuestión y el traslado de los residentes a otro centro se mostraba más ventajosa en el ámbito social y sanitario:

a) En el ámbito social, la existencia de dos centros residenciales venía marcada por un grado de utilización muy por debajo de su capacidad

real (el 60% en el caso de la residencia objeto de cierre y el 47% en el del otro centro en cuestión).

A partir del traslado, este último centro presentaba unas ratios de utilización más razonables que las existentes con anterioridad, pasando de un 47% a un 70% de ocupación.

Ello no sólo dejaba margen para la cobertura de necesidades futuras, sino que otorgaba a la zona una ratio de 6,62 plazas residenciales por cada 100 personas mayores (casi el doble de la media nacional y superándose ampliamente el 5% recomendado por la Organización Mundial de la Salud).

b) En el ámbito sanitario, la cesión de la residencia al Sistema de Salud de Castilla y León suponía una situación de dotación asistencial en la zona más beneficiosa para la población que la ofrecida con anterioridad.

Sin embargo, todo ello no resultaba suficiente para poder afirmar la inexistencia de irregularidad en la actuación examinada. La resolución, por mutuo acuerdo de las partes, del contrato suscrito entre el Ayuntamiento y la entidad gestora para la gestión de la residencia, no habilitaba, sin más, a dicha Corporación para proceder al cierre del referido centro.

Y es que, como se apuntaba con anterioridad, la normativa autonómica vigente exige, con carácter previo, la obtención de autorización administrativa. Concretamente, el art. 5.2 c) 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, establece la necesidad de autorización administrativa en el caso del cierre o cese, tanto definitivo como temporal, de sus actividades.

De ahí que la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, establezca como infracción administrativa en materia de acción social el incumplimiento de las normas de autorización administrativa.

Además, el Decreto 97/1991, de 25 de abril, por el que se desarrolló el régimen sancionador en esta materia, estableció como infracción (art. 11.1) proceder al cierre de un centro sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa, calificándose dicha infracción como grave (art. 12 B).

Esta Procuraduría había constatado, en la tramitación del presente expediente, que el cese de la actividad de la residencia en cuestión se había producido sin haberse obtenido previamente la preceptiva autorización administrativa de cierre. La resolución de la Gerencia de Servicios Sociales por la que se autorizaba el cese de la actividad se había dictado en fecha 3 de septiembre de 2003, habiéndose emitido previamente informe en el que se indicaba que el centro ya no estaba funcionando y que se había trasladado a sus usuarios a otro centro. Es más, incluso dicho traslado ya se había producido con anterioridad a la presentación de la solicitud de autorización de cierre (22 de agosto de 2003), dado que en esa misma fecha se produjo la visita de inspección por parte de personal inspector de la

Gerencia de Servicios Sociales sobre las circunstancias en las que se había producido el mismo.

Por lo tanto, parecía evidente la posible comisión de una infracción administrativa, ante la que, sin embargo, no se había llevado a cabo actividad sancionadora alguna por parte de la Administración autonómica.

La normativa vigente ha investido a dicha administración de una potestad sancionadora en materia de acción social, que ésta, no obstante, no había procedido a emplear en este caso, olvidando que la concesión de ese poder punitivo tiene una finalidad esencial, como es la protección de aquellos colectivos especialmente vulnerables, que son los destinatarios de los servicios sociales. Así, cuando se castiga una infracción, no sólo se desarrolla una actividad represiva, sino que, a la vez, se tutelan otros intereses dignos de protección.

En concreto, en el caso examinado en este expediente los intereses tutelados eran los de las personas mayores usuarias de la residencia objeto de cierre, que de haberse respetado la fecha de la autorización administrativa para procederse al cese de la actividad, se hubieran podido enfrentar al traslado de forma menos precipitada, traumática e inesperada.

Precisamente por esta circunstancia, la administración debía asumir su protección como un objetivo prioritario, utilizando todos los medios que la ley pone a su alcance, incluido su poder sancionador.

Todas estas razones llevaron al Procurador del Común a formular la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que se proceda, previos los trámites oportunos y de no haberse efectuado hasta el momento, a depurar las responsabilidades a que hubiere lugar por una supuesta infracción en materia de acción social (cierre por cese de actividad de la residencia en cuestión sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa), incoando, si procediese, expediente sancionador a los presuntos responsables”.

La irregularidad detectada, asimismo, determinó la necesidad de que el Procurador del Común efectuara también resolución formal al Ayuntamiento en cuestión, en los siguientes términos:

“Que de plantearse en un futuro algún supuesto como el que ha sido objeto de la presente reclamación, se proceda por ese Ayuntamiento al estricto cumplimiento de los requisitos sobre autorización administrativa de los centros de carácter social para personas mayores establecidos en la normativa vigente.

Ello sin perjuicio de la responsabilidad que en el caso examinado procediese depurar por parte del órgano autonómico competente en materia de acción social”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento; sin embargo la Consejería de Familia remitió un escrito del que se desprendía que no se aceptaba la resolución formulada, pues entendía, sorprendentemente, que no se habían apreciado infracciones a la normativa en vigor.

1.1.4. Efectos económicos derivados de la estancia en residencias para personas mayores

En el año 2001, en atención a un elevado número de quejas, se analizaron los efectos que para los usuarios de residencias de la tercera edad derivaron de la entrada en vigor del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas con otros establecimientos.

Una de las cuestiones de mayor relevancia era la relativa a la retroactividad de la norma, la cual, desde un punto de vista objetivo, suponía un régimen económico mucho más estricto que el vigente con anterioridad. Esta retroactividad operaba, sobre todo, desde dos puntos de vista: la firma de un documento de reconocimiento de deuda por parte de los usuarios a favor de la Administración y la modificación del sistema de cómputo de los ingresos de los ancianos, en lo que afectaba a las pagas extraordinarias.

Desde el primer punto de vista, la Administración autonómica modificó su criterio inicial y, después de ciertos malentendidos y con

algunas deficiencias de información, únicamente obligó a suscribir el documento de reconocimiento de deuda a quienes adquirieron la condición de residentes tras la entrada en vigor de la nueva normativa.

Sin embargo, tal criterio no se ha revisado respecto al cómputo de las pagas extraordinarias como concepto que integra las cantidades a liquidar por la Gerencia de Servicios Sociales. El problema se suscita cuando los usuarios de las residencias antes de la entrada en vigor del Decreto veían respetadas en su totalidad las pagas extraordinarias y de repente se encuentran con una modificación de sus condiciones de ingreso, en cuanto que la retención del 75% de sus pagas incluye también las pagas extraordinarias.

Así, nos encontramos con una actuación administrativa reprochable desde dos perspectivas. La primera, se refiere a la aplicación para los ancianos de un régimen económico distinto al que se tuvo en cuenta cuando ingresaron en las respectivas Residencias de Mayores, el cual constituye un perjuicio económico indudable, en tanto en cuanto van a perder el 75% de las dos únicas pagas que percibían íntegramente al año. Y, por otro lado, dicha medida que atenta directamente contra el derecho de los ancianos al ocio y a la calidad de vida, tiene un alcance que podría ser calificado de confiscatorio.

Quizás una medida como la expuesta podría tener cabida en el ámbito de los residentes asistidos, los cuales apenas van a tener gastos personales. Pero lo cierto es que transcurridos aproximadamente cuatro años desde la aprobación de la nueva normativa, muchos usuarios de las

Residencias de Mayores tienen la condición de válidos, y la retención del 75% de sus pagas extraordinarias ha supuesto, como se pudo comprobar personalmente, que los ancianos carecen de la cantidad mínima de dinero deseable para acometer gastos esenciales de la vida, como pudieran ser los de aseo, higiene, ropa, traslados a hospitales y centros de salud, o un mínimo ocio.

Por lo tanto, se consideró que esta modificación por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de las condiciones económicas de los residentes con carácter retroactivo, no es ajustada a la legalidad y que no podía exigirse el nuevo régimen de liquidación de estancias a los mayores que hubieran ingresado en los centros residenciales antes de la entrada en vigor de la nueva normativa.

Pero además, y por lo que hace a las pagas extras, esta Procuraduría, ya en aquella ocasión consideró oportuno, no aplicar retención alguna sobre las percibidas por los usuarios de residencias de la tercera edad con independencia de la fecha en que hubieran ingresado en el correspondiente centro residencial y, por lo tanto, independientemente de la fecha de entrada en vigor del Decreto 56/2001. Para ello se tuvo en cuenta la obligación de los poderes públicos de fomentar el ocio de la tercera edad y de garantizar a los ciudadanos una digna calidad de vida en su ancianidad y proteger su bienestar, objetivo que debe guiar todas las actuaciones públicas en relación con todos los ciudadanos en general, y, en particular, con los integrantes del colectivo de la tercera edad.

Las propuestas contenidas en esta Resolución nunca fueron objeto de respuesta.

Pues bien, esta cuestión ha sido abordada de nuevo por esta Institución con ocasión de la tramitación de la queja registrada con el número de referencia **Q/1162/03**. En dicho expediente el reclamante mostraba su disconformidad con la retención, realizada por la Administración, del 75% del importe de las pagas extraordinarias percibidas por un usuario de una Residencia de la Tercera Edad desde el 25 de noviembre de 1997.

Esta Institución solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales en relación con el sistema de financiación de la estancia residencial del referido usuario.

La Gerencia comunicó a esta Procuraduría que el régimen económico de la citada persona era el resultante de aplicar los criterios contenidos en el Capítulo V del mencionado Decreto 56/2001; de forma que participaba en la financiación del coste de la estancia residencial aportando mensualmente el 75% de la base de cálculo, integrada por los ingresos netos del solicitante y prorrateando el importe por catorce mensualidades.

Es decir, en definitiva tales efectos derivaban de la aplicación, entre otros, del apartado 1.a.2) del art. 33 del citado Decreto, cuya modificación se había sugerido por esta Institución, como se ha indicado en el año 2001, a fin de que el importe de la base de cálculo se prorrateara por doce

mensualidades, aplicando a su resultado el 75%, todo ello con la finalidad de garantizar el ocio de la tercera edad reconocido en el citado art. 50 de la Constitución y el bienestar y la calidad de vida de los ancianos, garantía esta última reconocida en el art. 3 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

Por todo ello, en el expediente arriba mencionado, nuevamente esta Procuraduría ha analizado el acierto o no del criterio adoptado por la Administración autonómica en relación con la aportación económica de los usuarios a la financiación del coste por estancia en centros residenciales para personas mayores, aplicado con carácter general a todos los que a la entrada en vigor del citado Decreto 56/2001, de 8 de marzo, tengan la condición de usuarios.

En concreto, nuevamente dicha cuestión se ha analizado desde dos ámbitos diferenciados:

a) La aplicación de la retención del 75% de las pagas extraordinarias a los residentes anteriores a la entrada en vigor de la citada norma.

La Disposición Final Primera del señalado Decreto 56/2001 determinó que la aplicación del régimen económico establecido en el mismo vinculaba, a partir del 1 de abril de 2001 (fecha de su entrada en vigor), a todas las personas que tuvieran la condición de residentes, con independencia de la fecha de ingreso en el correspondiente centro residencial.

Sin embargo, las dudas interpretativas surgidas a raíz de su aprobación, llevaron a la Gerencia de Servicios Sociales (con ocasión de diversos expedientes de queja tramitados en su día por esta Institución) a señalar que lo dispuesto en tal Disposición Final no podía entenderse, en ningún caso, como un supuesto de aplicación retroactiva a las personas mayores que ya se encontraban ingresadas en centros residenciales a la entrada en vigor del citado Decreto.

Por este motivo, dicha Administración, consciente de la inquietud que tales dudas habían generado entre los residentes ya ingresados en centros propios o concertados, afirmó que aclararía la citada Disposición Final Primera en el Decreto por el que se procediera a la aprobación del Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León.

El Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que finalmente se aprobó el citado Estatuto, no contempla, sin embargo, aclaración alguna en el sentido apuntado en su momento por la Administración autonómica.

La modificación realizada de la Disposición Final Primera del Decreto 56/2001 (en la Disposición Final Tercera del Estatuto) tan sólo exime de la obligación de suscribir el documento de reconocimiento de deuda y, lejos de aclarar la irretroactividad de la norma, impone la participación en la financiación del coste de las plazas conforme a lo preceptuado en el Capítulo V del Decreto 56/2001 a todas las personas con la condición de usuarios a la entrada en vigor del mismo. En concreto se establece que “las personas mayores que, a la entrada en vigor del presente

Decreto, tengan la condición de usuarios de plazas en centro residencial propio o concertado, participarán en la financiación del coste de las plazas y en consecuencia abonarán las estancias conforme a lo dispuesto en el Capítulo V del Reglamento, desde la fecha de su vigencia, si bien no estarán obligados a suscribir el documento de asunción de obligación de pago de la cantidad resultante de la liquidación definitiva a que se refiere el art. 34.2 del mismo...”.

De hecho, como se comprobó en el supuesto concreto del expediente examinado, los efectos económicos del Decreto citado (incluida la retención del 75% del importe de las pagas extras, frente al anterior sistema que respetaba tales ingresos en su totalidad) se aplicaban al residente en cuestión, con independencia de la fecha de su ingreso.

Tal discrepancia en el desarrollo de la actuación administrativa, fue considerada desafortunada por esta Procuraduría en el ámbito de la protección de las personas mayores y del respeto a sus derechos adquiridos.

Por ello, parecía inevitable instar el cumplimiento del compromiso transmitido en su momento por la Gerencia de Servicios Sociales a esta Institución, considerando la conveniencia de proceder a la modificación del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, con el fin de que el régimen económico derivado del mismo fuese de aplicación exclusiva a aquellos residentes que hubieran ingresado en los correspondientes centros residenciales tras la entrada en vigor de aquél, esto es, a partir del 1 de abril de 2001. De forma que, satisfaciendo las expectativas creadas por la administración, fuese

finalmente posible que todas aquellas personas que con anterioridad a esa fecha tuviesen la condición de residentes, continuaran en el disfrute de sus derechos adquiridos, no siéndoles de aplicación los efectos económicos (incluida la retención del 75% de las pagas extras) contenidos en el señalado Decreto.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el respeto a los derechos adquiridos es un principio de nuestro ordenamiento jurídico, amparado en principios y normas de superior rango, como son la irretroactividad de las leyes, declarada en el art. 2.3 del Código Civil y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 de la Constitución.

Producida la consolidación de una situación jurídica bajo el imperio del ordenamiento anterior, cuya ultraactividad en el tiempo tiene como fundamento los principios convergentes de la justicia y de la seguridad jurídica, ambos inherentes a un auténtico Estado de Derecho, la retroactividad se enfrenta al límite de su respeto, de forma que, como señala el Tribunal Supremo, viene a consagrarse el principio de irretroactividad con la finalidad de proteger a los administrados de posibles intromisiones de la administración en sus esferas o situaciones privativas y por eso sólo se admite la retroactividad cuando se produzcan resultados favorables para los interesados. Se sostiene, además, el rechazo de la irretroactividad *in peius* de los reglamentos por quedar fuera de su ámbito normativo, los cuales sólo pueden lograr eficacia *ex nunc*, al quedar, como materia reservada a la Ley, la retroactividad normativa.

Era evidente, por tanto, la necesidad o exigencia de que los residentes anteriores al día 1 de abril de 2001 vieran respetadas todas las condiciones económicas que tenían al ingresar, lo que exigía que si tales usuarios no tenían incluidas en el cómputo de la liquidación de las estancias las correspondientes pagas extraordinarias, tal situación debía mantenerse y respetarse. Lo contrario supondría una improcedente retroactividad del Reglamento examinado.

b) La aplicación de la retención del 75% de las pagas extraordinarias a los residentes posteriores a la entrada en vigor del Decreto 56/2001.

De conformidad con el apartado anterior, los antiguos residentes debían ver respetadas, de acuerdo con el régimen económico aplicado en su ingreso, las pagas extraordinarias en su integridad, practicando las liquidaciones, en defensa de los derechos adquiridos, sobre las doce pagas y no sobre las catorce establecidas en la nueva regulación.

Pero además, como ha quedado dicho, el Procurador del Común consideró conveniente que el respeto a la integridad de las pagas extraordinarias se extendiera, asimismo, a los nuevos usuarios ingresados a partir del día 1 de abril de 2001.

De nuevo debe insistirse en el hecho de que, tal y como queja reflejado en nuestra Constitución, entre los principios rectores de la política social y económica, se encomienda a los poderes públicos la misión de promover el bienestar social de ese colectivo.

El alcance normativo del mandato de asistencia y protección social para nuestros mayores, se ha definido por una importante legislación autonómica de desarrollo. Esta Comunidad Autónoma, concretamente, parte de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, configurando un Sistema de Acción Social con objetivos dirigidos a promover el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y a facilitar los medios para el bienestar de los ciudadanos y grupos sociales.

Esta política social, en el ámbito de la protección que requieren los mayores en la sociedad actual, ha sido articulada a través de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores en Castilla y León, que configurando la acción protectora en este campo, dirige la actuación de los poderes públicos hacia la atención y promoción del bienestar de la vejez.

El eje de esta norma, fundamentado en el objetivo de impulsar el bienestar de las personas mayores, gira en torno a una atención integral a través de medidas que garanticen la calidad de vida de los mayores.

El logro de un envejecimiento de calidad aparece asociado, entre otros aspectos, a la necesidad de velar por una suficiencia económica, que permita afrontar la cobertura de los gastos personales y la práctica de actividades de ocio, relacionadas directamente con el bienestar, con la satisfacción personal, la autoestima y la calidad de vida de los mayores.

De hecho, la escasez de recursos económicos de los que dispone una parte importante de la población mayor, es el principal motivo de las necesidades y problemas que surgen en la vejez (pérdida de motivaciones vitales, marginación, aislamiento, autoexclusión, etc.). La precariedad de las pensiones públicas conlleva que, en no pocos casos, el envejecimiento represente, desde el punto de vista económico, un motivo de empobrecimiento de las personas que superan los sesenta y cinco años de edad.

Las personas mayores, en general, disponen de los menores niveles de renta. Una mayoría muy elevada se desenvuelve económicamente con las cuantías de las pensiones mínimas e, incluso, un amplio colectivo subsiste con las exiguas rentas de las pensiones no contributivas.

Ello deriva en la mayor parte de las necesidades y carencias que repercuten sobre los ancianos. De ahí que la restricción de ingresos que implica la retención de las pagas extras derivada de la liquidación practicada conforme al Decreto 56/2001, representa una importante pérdida del bienestar y la calidad de vida de muchos mayores.

Por lo tanto, no parece correcto que sea la propia administración encargada de promover la calidad de vida y protección de los mayores, quien perjudique su bienestar y autonomía personal, reduciendo el único medio del que pueden disponer para afrontar determinados gastos personales.

Así, en otras Comunidades Autónomas, a diferencia del caso de Castilla y León, se ha entendido que para garantizar un envejecimiento de calidad es preciso el establecimiento de sistemas de aportación económica de los usuarios a la financiación de las estancias en centros residenciales para personas mayores, en los que no se computen las pagas extraordinarias correspondientes a las pensiones que los residentes pudieran percibir.

Este es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, según la Orden 12/2001, de 4 de septiembre, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, por la que se determina el precio público de los centros residenciales de personas mayores propios y concertados con dicha Comunidad; o del Principado de Asturias, de acuerdo con el Decreto 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos.

De ahí que esta Procuraduría consideraba preciso eliminar las pagas extraordinarias de las liquidaciones que se practiquen para la financiación del coste de las estancias en plazas residenciales dependientes de la Administración autonómica o concertadas, en relación con todos los residentes y con independencia de la fecha de ingreso. Así se garantiza la observancia del mandato impuesto a los poderes públicos para la protección de la calidad de vida de las personas mayores, especialmente de las que disponen de menores recursos económicos.

Por todo ello, se formuló una resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en la que se insistió de

nuevo en alguno de los extremos que constituyeron el objeto de la dictada en el año 2001:

“1.- Que, en cumplimiento del compromiso manifestado en su momento por la Gerencia de Servicios Sociales, se proceda a la modificación de la Disposición Final Primera del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, de forma que, aclarando el carácter no retroactivo de la norma, los efectos económicos establecidos en el Capítulo V (entre ellos, la retención del 75% de las pagas extraordinarias) no sean de aplicación a aquellas personas que a su entrada en vigor tuvieran ya la condición de residente, en respeto de sus derechos adquiridos.

2.- Que mediante la modificación del art. 33.1.a.2) del señalado Decreto, se elimine del régimen económico establecido en el mismo el cómputo de las pagas extraordinarias correspondientes a las pensiones que los residentes pudieran percibir, velando, de este modo, por la suficiencia económica de las personas mayores, en especial de las que cuentan con menores recursos, para garantizar su bienestar, satisfacción personal y calidad de vida, en respeto al mandato impuesto por la normativa aplicable sobre la protección de este colectivo.

3.- Que de conformidad con lo anterior, se proceda a practicar al usuario objeto del expediente en cuestión (así como al resto de los usuarios de plazas residenciales propias o concertadas anteriores a

la entrada en vigor de la norma examinada, que se encuentren en la misma situación) aquella liquidación que respete las condiciones económicas que tenía al ingresar en el centro residencial”.

Esta resolución, lamentablemente, no ha sido aceptada por la Administración.

En concreto, entre otros extremos, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades indica que de realizarse la modificación en la liquidación de estancias propuesta por esta Procuraduría en el sentido de no aplicar los efectos económicos del nuevo Reglamento a los antiguos residentes, nos encontraríamos con la existencia de un doble régimen de liquidación de estancias y se daría la situación de que en los centros residenciales, usuarios con idénticos niveles de renta y recibiendo los mismos servicios, abonarían tarifas diferentes, produciéndose así una gravísima discriminación y agravio comparativo entre los nuevos usuarios y aquellos que adquirieron la condición de residentes con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto.

Esta Procuraduría considera que esta respuesta no es aceptable teniendo en cuenta que lo que se propone por el Procurador del Común es que no se practique retención alguna, por lo que hace a las pagas extras, con independencia de la fecha en que el residente haya ingresado en la residencia en cuestión.

1.1.5. Dispositivos destinados a la atención no residencial

La atención no residencial de la tercera edad se configura, asimismo, como una fórmula de asistencia fundamental del Sistema de Acción Social de Castilla y León. Los dispositivos que configuran esta forma de atención de las personas mayores, manteniendo a los usuarios en su domicilio habitual, se dirigen a fomentar la convivencia, la participación en la vida social, y a organizar actividades para la ocupación de su tiempo libre.

Dichos mecanismos de atención no residencial han sido objeto de algunas de las reclamaciones presentadas ante esta Institución.

En relación con esta cuestión, cabe citar el expediente **Q/733/03**. La persona reclamante denunciaba la supuesta opacidad existente respecto a las cuentas de los viajes y excursiones efectuados en un Hogar de la Tercera Edad de Burgos, dependiente de la Administración autonómica.

Solicitada información a la Gerencia de Servicios Sociales para comprobar la existencia o no de control en la ejecución del presupuesto de tales actividades, ese organismo declinó función alguna al respecto, al resultar los viajes y excursiones una actividad ajena al presupuesto de la Administración de la que depende el referido centro, no estando, pues, financiados por la misma los gastos generados por el desarrollo de este tipo de servicios.

Bien es cierto que partiendo de la normativa reguladora de la organización y funcionamiento de los centros de personas mayores dependientes de la Administración de esta Comunidad Autónoma, y de sus órganos de participación y representación, aprobada mediante Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León, la Dirección de tales recursos (bajo la dependencia orgánica y funcional de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de cada provincia) se encarga, entre otras funciones, de controlar y supervisar la ejecución del presupuesto de actividades.

Según la Gerencia de Servicios Sociales, ello abarca desde la fase de propuesta del gasto, aprobación del gasto, desarrollo de la actividad, para, finalmente, dar la conformidad de nuevo de dicha actividad por el responsable del centro, previo informe favorable de la actividad que ha generado el gasto.

Ahora bien, este procedimiento tan sólo opera en la ejecución presupuestaria de las partidas de gastos contempladas en el presupuesto asignado a ese centro por la citada Administración. Por lo tanto, quedan excluidos los gastos generados por los viajes y excursiones, al no estar comprendidos entre las actividades financiadas por la Administración autonómica y ser, por ello, ajenas a su presupuesto.

Esta circunstancia, sin embargo, no podía anular la posibilidad de algún tipo de control -aunque independiente de la labor directa del citado

organismo autónomo- hacia la organización y gestión presupuestaria de esta clase de actividades desarrolladas en los centros destinados a las personas mayores.

Dicha consideración debía fundamentarse en el propio criterio manifestado a esta Procuraduría por la Gerencia de Servicios Sociales, al estimar que los viajes y excursiones en cuestión son gestionados extrapresupuestariamente por el Consejo de Centro.

Efectivamente, este órgano de participación y representación de los centros de personas mayores dependientes de la Administración autonómica (del que forma parte la propia Dirección), regulado en el antes citado Decreto 24/2002, de 14 de febrero, y encargado de participar y contribuir al buen funcionamiento del centro, se sirve de la constitución de comisiones de trabajo para favorecer el desarrollo de sus funciones.

Entre las comisiones de trabajo, que resultan ser el apoyo para el efectivo despliegue de la actividad del Consejo de Centro, éste puede constituir, dentro del carácter específico y fines propuestos por el centro, la comisión de viajes y excursiones, encargada de la organización de todo tipo de viajes que se realicen por los usuarios.

De la eficacia de su funcionamiento dependerá el resultado del desarrollo de la función de este tipo de órgano de representación.

Era razonable, por ello, considerar que la verificación de la actividad desarrollada por las comisiones de trabajo, permitía al Consejo de

Centro del que dependen exigir a las mismas el cumplimiento de sus fines y dar cuenta de la gestión encomendada. Ello, además, como presupuesto indispensable para garantizar la transparencia en el desempeño de la labor correspondiente al propio Consejo.

Por ello, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución a la Gerencia de Servicios Sociales:

“Que por la Dirección del Hogar de la tercera edad en cuestión - bajo la dependencia de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos y como miembro integrante del Consejo de Centro-, y junto con el Presidente del mismo órgano, se proceda a fijar en el orden del día de la próxima sesión ordinaria que se celebre (o, de ser preciso, extraordinaria), la rendición de las cuentas (ingresos y gastos) originadas por los viajes y excursiones organizados por la comisión de trabajo correspondiente desde el ejercicio 1999, de forma que los representantes de los usuarios puedan comprobar el resultado de la actividad llevada a cabo en este ámbito y quede garantizado el efectivo desarrollo de las funciones del citado órgano de representación y la transparencia (cuestionada en la presente reclamación) de la gestión presupuestaria de este tipo de actividades”.

La Gerencia de Servicios Sociales aceptó dicha resolución, y comunicó a esta Procuraduría que se daba traslado de la misma a la Gerencia Territorial de Burgos para que la llevara a cabo.

Por último, en relación con las especiales necesidades de vivienda de las personas mayores, esta Procuraduría llevó a cabo en el año 2004 una actuación de oficio (**OF/123/03**) como resultado de la cual se instó a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y a los principales Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma la adopción de medidas dirigidas a promover viviendas de protección pública específicamente dirigidas a personas mayores.

Una referencia más amplia a la investigación de oficio citada podrá encontrarse en la parte de este informe dedicada a las intervenciones de oficio de esta institución.

1.2. Menores

Aunque en los últimos años ha mejorado de forma notable la atención que las administraciones prestan a los menores, existen todavía importantes ámbitos en los que los derechos de la infancia pueden verse afectados o vulnerados (derivados de los procesos de separación o divorcio de sus progenitores o de la tramitación de procedimientos de acogimiento o adopción, entre otros).

Pese a ello, el número de reclamaciones formuladas ante el Procurador del Común instando la defensa de los menores y adolescentes de esta Comunidad Autónoma, sigue siendo reducido.

Ahora bien, esta Institución ha desarrollado una actuación de oficio sobre la situación de los menores desprotegidos e infractores en Castilla y

León, que culminó con la presentación este año del correspondiente informe especial en las Cortes de Castilla y León. La exposición detallada del resultado de dicha actuación puede consultarse en el apartado de este informe relativo a las actuaciones de oficio.

En cuanto a las cuestiones suscitadas de forma más reiterada ante esta Procuraduría, suelen ser, con frecuencia, objeto de importantes discrepancias las medidas concernientes a los menores en situación de desamparo adoptadas por la entidad pública de protección a la infancia (aunque resulten plenamente justificadas), especialmente, si implican una separación familiar determinante de una imposible futura reunificación del menor con la familia de origen.

Precisamente es el acogimiento familiar la medida de protección que suscita mayores críticas, aunque dichas críticas no provienen sólo de los padres biológicos privados de sus hijos tras la tramitación de un procedimiento de desamparo, sino también de las propias familias acogedoras ante supuestas carencias de los programas desarrollados por la Administración autonómica para la ejecución de este tipo de medida.

1.2.1. Intervención administrativa en situaciones de desprotección

La protección que deben dar a los menores las entidades públicas, persigue su tutela en los supuestos de desamparo a causa del

incumplimiento o del imposible e inadecuado ejercicio de los deberes protectores que corresponde a los padres biológicos.

Esta intervención administrativa reparadora de las situaciones de desprotección se encuentra condicionada por diversas circunstancias (gravedad del caso, grado de colaboración de los padres y posibilidad de cambio de la realidad familiar), determinantes de la decisión correspondiente sobre las medidas de protección aplicables, dirigiéndose, por orden de prioridad, desde la preservación en el entorno familiar hasta la separación, bien provisional para proteger la integridad y seguridad del menor y establecer las condiciones que posibiliten la posterior reunificación, bien definitiva de la familia de origen, para promover su integración en un entorno de convivencia alternativo.

Precisamente, esta acción de protección a la infancia en desprotección es la causa de buena parte de las reclamaciones presentadas, cuando de la misma derivan rupturas familiares causadas por la separación del menor de su hogar familiar tras la correspondiente declaración de desamparo y asunción de la tutela por la entidad pública.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/833/03**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la acción protectora ejercida sobre dos menores por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, al haberse procedido a asumir su tutela y adoptar, de forma provisional, la medida de acogimiento residencial.

Esta Institución constató que la Administración autonómica había ejercido sus facultades y deberes respecto de los dos menores conforme a las previsiones legales, a la situación existente y en beneficio de los mismos, si bien, tras las circunstancias acontecidas con posterioridad, se decidió finalmente por dicho organismo el cese de la tutela y la reunificación familiar con su madre.

Ahora bien, esa reunificación no siempre es posible, de forma que en ocasiones las medidas adoptadas conducen a la separación definitiva de los menores de sus familias biológicas. En estos supuestos, esta Institución recibe, con cierta frecuencia reclamaciones de los afectados.

A título de ejemplo, cabe citar el expediente **Q/659/04**. En dicho expediente, el reclamante mostraba su disconformidad con la declaración de un menor en situación de desamparo, la asunción de su tutela legal por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales y el ejercicio de su guarda mediante el acogimiento residencial.

En estos casos, en principio se pretende la reunificación con la familia de origen. Sin embargo, frecuentemente se observa que la necesidad de proporcionar una alternativa familiar definitiva y estable al menor, estableciendo un programa de separación definitiva, viene precedida del correspondiente estudio por parte del equipo de protección a la infancia, al que, tras el seguimiento realizado, compete valorar y proponer las soluciones a adoptar ante posibles situaciones de desprotección en las que puedan encontrarse los menores. Estas

actuaciones realizadas por expertos en la materia, no son susceptibles, en principio, de una valoración crítica por parte de esta Procuraduría.

1.2.2. Medidas de protección a la infancia

En la búsqueda de alternativas para dar la necesaria respuesta protectora ante conflictos familiares, han ido surgiendo nuevas figuras de atención a la infancia que han ido relegando a la medida de ingreso del menor en grandes macrocentros o instituciones como única solución a adoptar ante este tipo de problemas.

De ahí que el acogimiento familiar se presente como una de las figuras o instrumentos fundamentales para el desarrollo de la función de protección de los menores en situación de desprotección y, en definitiva, como alternativa a la institucionalización o, cuando menos, como fórmula para reducirla de manera considerable, ofreciendo un entorno normalizado y adecuado al desarrollo del menor.

Mediante este tipo de medida de protección se otorga la custodia y atención de un menor a una persona o familia que asume las obligaciones señaladas en el art. 173 del Código Civil. De este modo la familia acogedora se convierte en el principal elemento de la existencia de la figura del acogimiento familiar.

En general se trata de familias que, con una gran conciencia social, brindan su ayuda a aquellos menores que precisan una alternativa a la convivencia con sus padres biológicos. Su colaboración hace posible que

menores en situación de riesgo o desamparo se desarrollen en un entorno familiar adecuado, sin necesidad de proceder a su internamiento en un centro de protección. De ahí que la Gerencia de Servicios Sociales haya puesto en marcha un programa de acogimiento familiar.

Su desarrollo, sin embargo, ha sido objeto de diversas críticas ante esta Procuraduría por parte de las propias familias acogedoras.

A este respecto, cabe citar el expediente **Q/1488/03**. En dicho expediente se aludía a determinadas carencias del Programa de Acogimiento Familiar de Menores, concretamente en relación con los siguientes extremos:

a) Necesidad de modificar el término “remunerado” de los documentos de formalización del acogimiento, teniendo en cuenta que las cantidades aportadas son únicamente una pequeña asignación para la manutención del menor.

b) Necesidad de que dichas cantidades fuesen revisadas anualmente.

c) Y falta de rigurosidad en el ingreso de tales cantidades.

Las gestiones de información realizadas al respecto por esta Procuraduría con la Gerencia de Servicios Sociales, confirmaron finalmente la resolución de las anomalías detectadas. Dado que:

1) El término “remunerado” había sido expresamente eliminado. Así, en la Orden de 28 de febrero de 2002 de la Consejería de Sanidad y

Bienestar Social, por la que se actualizaron las prestaciones económicas a familias, ya se decía textualmente “compensaciones económicas a familias acogedoras”, al igual que en los modelos utilizados para la formalización de los acogimientos familiares.

2) Las cuantías de las mencionadas prestaciones económicas resultaban, en relación con las existentes en otras Comunidades Autónomas, de las más altas, contando, además, con ayudas para gastos extraordinarios y ampliaciones por especial atención del menor, que se añadían a la ayuda por manutención y gastos corrientes.

3) Y teniendo en cuenta que la medida de acogimiento familiar es de aplicación preferente para los menores separados de su familia, esa misma preferencia se estaba dando al pago de tales acogimientos, considerándose prioritarios dichos abonos por encima de otros gastos en todas las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, y haciéndose uso del sistema de pago más ágil.

No obstante, los retrasos que en algunas provincias se habían producido derivados del propio procedimiento de pago, demorado en algunas fases más de lo habitual, estaba siendo mejorando y seguía siendo objeto de subsanación a fin de evitar su reiteración en un futuro.

Otra de las carencias denunciadas ante esta Institución fue el objeto de la reclamación formulada en el expediente **Q/1489/03**, en el que el reclamante aludía a la escasez de acogimientos familiares de menores formalizados para los fines de semana y periodos vacacionales.

No obstante, tras las gestiones realizadas con la Gerencia de Servicios Sociales, se constató que la mayor demanda de familias acogedoras se dirige a la atención de menores de forma continua, motivo por el que los acogimientos de fines de semana o en vacaciones se orientan únicamente para aquellos casos en los que, por las características propias de los niños (discapacidad, adolescencia, problemas emocionales o de conducta, etc.) no ha sido posible encontrar familias con carácter más estable para acogerles.

A lo anterior se añade el hecho de que no todas las familias muestran predisposición para acoger a los menores que están disponibles durante tales periodos vacacionales o en fines de semana, por lo que la Administración autonómica viene realizando campañas de captación de familias acogedoras, con la finalidad, sobre todo, de obtener familias dispuestas a acoger a niños con características y necesidades especiales.

También fue objeto de reclamación (Q/1490/03) la larga espera padecida por las familias acogedoras para la formalización de los acogimientos familiares de menores.

Tampoco en este caso se detectó irregularidad alguna en la actuación administrativa, teniendo en cuenta que, según la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales, la formalización del acogimiento familiar está condicionada a que las familias que voluntariamente deseen participar en el programa, se adecuen a las características y necesidades de los niños.

De hecho, al parecer existen grandes dificultades para llevar a cabo un acogimiento, dado que las propias demandas de las familias no se ajustan a las características de un alto porcentaje de los niños de protección, condicionando en exceso su ofrecimiento de acogimiento familiar en relación con el tiempo de acogida, a las características de los niños (pequeños y sin ningún tipo de problema) o al número de niños a acoger (un solo niño).

Por el contrario, sí se confirmó la carencia alegada por el reclamante en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1491/03**. En dicho expediente se aludía a la necesidad de implantar un servicio de respiro para los acogimientos familiares de menores con especiales dificultades.

La Gerencia de Servicios Sociales, en el curso de las gestiones de información desarrolladas al respecto por esta Institución, consideró su creación interesante y útil en algunos casos. Sin embargo, como explicación a su falta de implantación, adujo la necesidad de contar con un mayor número de familias, especialmente preparadas, que estuvieran dispuestas a asumir los casos con características especiales, y de las que no se disponía pese a trabajar constantemente en la captación de este tipo de familias de acogida.

Pese a ello, esta Procuraduría no podía dejar de pensar en la necesidad de crear un sistema de servicios diseñado para dar cobertura a las distintas demandas de ayuda y asistencia de las familias acogedoras.

Ello partiendo de que la preocupación social por el bienestar familiar ocupa un lugar importante en el ámbito de los servicios sociales. De ahí que la prestación de ayuda a las familias se haya convertido en un objetivo destacado en la labor de los responsables de la política social.

Se tiende, pues, al desarrollo de servicios de apoyo que puedan contribuir a cubrir las carencias de los servicios propios (alimentación, educación...) que generan las familias con miembros que presentan características especiales.

La realidad demuestra que el reconocimiento de la importancia y el valor social del papel de la familia, como indispensable en el sistema de cuidados, provoca la necesidad de articular medidas de apoyo, tales como programas de respiro, que permitan el descanso y la ayuda necesaria para mantener el bienestar psíquico, físico y emocional del cuidador.

Esta consideración prioritaria del apoyo a la familia, permanece presente, entre los distintos ámbitos de la acción social, en el de la infancia en desprotección, como es en el caso de los menores que conviven en un contexto familiar a través del acogimiento.

Así lo demuestra, en desarrollo del Título III de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, el Decreto 131/2003, de 13 de noviembre, por el que se regula la acción de protección de los menores de edad en situación de riesgo o de desamparo y los procedimientos para la adopción y ejecución de las medidas y actuaciones para llevarla a cabo.

En la Sección 5ª del Capítulo IV de Dicho Decreto, relativa al acogimiento familiar, entendido como forma de ejercer la guarda como medida de protección, se establece (art. 55) la prestación de diferentes apoyos para procurar su mayor eficacia y facilitar la consecución de sus objetivos. Así, junto a los de carácter técnico, jurídico o económico, destacan los apoyos de carácter social, como los servicios de respiro.

El establecimiento de este tipo de apoyos en el acogimiento familiar ya se recogía, incluso, en el Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia, aprobado por Decreto 276/2000, de 21 de diciembre. En este sentido, se fijaba como actuación en el campo de los acogimientos familiares, la implantación de un servicio de respiro para los acogimientos de especial dificultad y/o dedicación. Y ello con el objetivo específico de ampliar la captación y apoyo a todas las familias acogedoras, ya sean extensas o ajenas, proporcionándoles recursos para hacer frente a las necesidades específicas de los niños de protección, y así reducir el número de acogimientos interrumpidos y aumentar el número de familias acogedoras.

Su ejecución práctica, sin embargo, cayó en el olvido durante la vigencia de la citada planificación (2000-2003).

Esta situación no podía seguir prologándose indefinidamente, ni justificarse en la necesidad de contar con un mayor número de familias para acoger a este tipo de menores con especial dificultad, pues precisamente la creación de un servicio de respiro (como se preveía en el

citado Plan Regional) puede servir de ayuda o impulso para la captación de familias acogedoras.

La conclusión de esta Procuraduría no podía, por tanto, ser otra que la necesidad de crear este tipo de apoyos para los acogimientos familiares, de forma que, cumpliendo con lo establecido en el señalado Decreto 131/2003, fuese posible que las familias acogedoras dispusieran del descanso y ayuda que precisaran mediante los recursos de respiro necesarios.

Lo anterior determinó a esta Institución a formular una resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en los siguientes términos:

“Que se proceda a la implantación de un servicio de respiro dirigido a los acogimientos familiares, fundamentalmente de especial dificultad, que permita reducir los niveles de sobrecarga, tanto física como emocional, de las familias acogedoras, facilitar momentos de descanso y dar respuestas a las necesidades específicas que surjan, manteniendo, así, su bienestar psíquico, físico y emocional.

Ello, además, como medio para procurar una mayor eficacia del acogimiento familiar, facilitar la consecución de sus objetivos e impulsar y ampliar la captación de familias acogedoras para este tipo de acogimientos con características o dificultades especiales”.

Dicha Consejería aceptó la resolución en lo que se refiere a proporcionar cada vez más y mejores apoyos de respiro a las familias acogedoras.

1.2.3. Ejecución de medidas de reforma

Junto al régimen de protección a la infancia, destaca, asimismo, el sistema de intervención administrativa con menores infractores.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, como determina la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor, es la entidad competente para la ejecución de las medidas que pueden imponer los Jueces de menores en sus sentencias firmes.

Desde la entrada en vigor de dicha norma, se han ido poniendo en marcha en Castilla y León diferentes dispositivos o centros para la ejecución de las medidas impuestas a los menores infractores por los órganos judiciales.

Para ello, la Administración de Castilla y León, además de contar con un centro propio, de ámbito regional, ha suscrito distintos convenios de colaboración con entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro.

En el expediente **Q/1127/03**, se aludía al funcionamiento y situación irregular de un centro destinado a la ejecución de medidas de internamiento en régimen abierto, permanencia de fin de semana y convivencia en grupo educativo, gestionado por una Asociación en virtud del convenio suscrito con la Gerencia de Servicios Sociales.

Sin embargo, tras las actuaciones realizadas, esta Institución comprobó la adecuación de dicho recurso de reforma al régimen jurídico aplicable actualmente:

a) Dicho centro colaborador (como el resto de su tipología), estaba regulado en el Capítulo III del Título I del Decreto 272/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de centros y servicios propios y colaboradores de protección, atención y tratamiento de menores en Castilla y León. Dicho Capítulo fue derogado, quedando sin contenido, por el Decreto 283/1996, de 19 de diciembre.

Tras dicha reforma, los centros y servicios colaboradores quedaron regulados, hasta la aprobación de una normativa específica, por el Decreto 109/1993, de mayo, de autorización, acreditación y registro de entidades, servicios y centros de carácter social en Castilla y León.

En consecuencia, les era de aplicación la Orden de 9 de agosto de 1993, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros y establecimientos de menores de protección o en riesgo de marginación.

A su tenor, según pudo comprobar esta Procuraduría como resultado de las gestiones desarrolladas con la Gerencia de Servicios Sociales, el Centro cumplía tanto las condiciones generales como los requisitos específicos establecidos en la señalada Orden y, en consecuencia,

se encontraba autorizado e inscrito en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social.

La citada Orden, no obstante, fue derogada por el Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección. A dicha norma deben adecuarse los centros destinados a la ejecución de las medidas de internamiento en régimen abierto, permanencia de fin de semana y convivencia con grupo educativo, para lo que disponen de tres años a partir de su entrada en vigor.

No obstante lo anterior, esta Institución, con ocasión de la actuación de oficio desarrollada sobre la situación de los menores desprotegidos e infractores en esta Comunidad Autónoma, consideró necesaria la elaboración y aprobación de una normativa de carácter específico que regulase los requisitos de todos los recursos destinados a la ejecución de las medidas impuestas a los menores infractores por las autoridades judiciales competentes. Además, se consideró procedente que en dicha normativa se establecieran los mecanismos adecuados para la inspección y control del funcionamiento de todos los centros, propios y colaboradores, dedicados a la ejecución de esta clase de medidas.

Por ello, se formuló una resolución dirigida a la Gerencia de Servicios Sociales, que fue aceptada por dicho organismo, habiendo

informado a esta Institución de la existencia de un borrador de Decreto en el que se abordan estas materias.

b) Además, el Centro en cuestión debía sujetarse a los Criterios de Organización y Funcionamiento establecidos por la Gerencia de Servicios Sociales. Entre ellos, destacan las reglas especiales a las que se somete a los menores para la ejecución de medidas de internamiento en régimen abierto (apartado 14: comunicaciones y visitas, permisos y salidas del centro...), para la ejecución de medidas de permanencia de fin de semana (apartado 15: prestaciones personales obligatorias, prohibición de visitas y comunicaciones, tiempo libre, imposibilidad de salir del centro salvo para la realización de actividades socioeducativas asignadas judicialmente...) y para la ejecución de medidas de convivencia en grupo educativo (comunicaciones, permisos y salidas...).

Estas reglas, según la Gerencia de Servicios Sociales, eran cumplidas en el citado centro educativo, y su incumplimiento daría lugar a la correspondiente corrección educativa.

Además, el centro contaba con el personal exigido en el Convenio de colaboración antes mencionado.

c) Y junto al cumplimiento de la normativa autonómica relativa al funcionamiento de este tipo de dispositivos y del contenido obligatorio impuesto por la Gerencia de Servicios Sociales, el centro contaba con la preceptiva licencia de apertura.

Todo ello sin perjuicio de que, además, era visitado de forma periódica por miembros de la Fiscalía y por el Juez de Menores (sin que se hubiesen formulado por los mismos sugerencias o quejas sobre su funcionamiento), así como por los técnicos de las Unidades de Intervención Educativa de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, sin que se hubiese detectado hasta ese momento anomalía alguna en su funcionamiento.

1.2.4. Protección de la integridad física de los menores

La protección a la infancia comprende, asimismo, otras acciones de carácter general orientadas a evitar los efectos perjudiciales que para el desarrollo integral del menor pueden suponer algunas actividades. Existen, así, determinadas prohibiciones, cuyo cumplimiento debe ser estrictamente vigilado por la administración.

Es el caso, por ejemplo, de la participación activa de menores en espectáculos y festejos públicos que conlleven situaciones de peligro.

En dicho ámbito han sido diversas las reclamaciones formuladas ante esta Procuraduría, denunciando la participación de menores en determinados espectáculos taurinos celebrados en algunas localidades de esta Comunidad Autónoma.

Así ocurría en el expediente **Q/2283/03**, en relación con la celebración de espectáculos de vaquillas en la localidad de Roa (Burgos), el día 18 de agosto de 2003.

Las circunstancias acaecidas en la fecha señalada, según información facilitada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, fueron las siguientes:

El día 18 de agosto de 2003 se celebraron en la localidad de Roa tres festejos taurinos populares: un encierro a las 9:00 horas, a continuación una suelta de vaquillas y otra suelta por la tarde, después de finalizar una becerrada.

En la citada becerrada participaron menores de edad (uno de 16 años y otro de 17).

Ese mismo día, se celebró la suelta de una vaquilla menor de un año destinada a los menores de edad y cuya finalidad era potenciar la afición taurina desde la infancia. Al parecer, se denomina “vaquilla de los niños”, y es tradicional desde hacía años en la Plaza de Toros de Roa.

Tales hechos permitieron llegar a esta Procuraduría a las siguientes conclusiones sobre la legalidad o no de la celebración de los festejos taurinos señalados y de la participación en los mismos de personas menores de edad:

a) En cuanto a la autorización de los festejos taurinos celebrados.

Los espectáculos taurinos populares están 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.

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.

Para ello se dictó el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León, modificado posteriormente por Decreto 234/1999, de 26 de agosto.

Entre las condiciones requeridas para la celebración de este tipo de espectáculos (Capítulo I), el art. 24 de dicho Reglamento recoge la necesidad de previa autorización del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de la provincia a la que pertenezca la localidad en la que se va a producir la celebración.

La ausencia de tal autorización administrativa constituye una infracción grave tipificada en el art. 38. 2 b) del citado Reglamento.

En concreto, en el caso examinado en el expediente arriba mencionado, los festejos taurinos populares celebrados en Roa el 18 de agosto de 2003, habían sido autorizados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos:

- Encierro a las 9:00 horas: Resolución de 12 de agosto de 2003.
- Suelta de vaquillas a las 9:30 horas: Resolución de 14 de agosto de 2003.

- Suelta de vaquillas a las 20.30 horas: Resolución de 14 de agosto de 2003.

- Becerrada a las 18:30 horas: Resolución de 14 de agosto de 2003.

No ocurrió lo mismo, sin embargo, en el caso de la suelta denominada “vaquilla de los niños”, dado que, según informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, no constaba que se hubiera autorizado este tipo de festejo. Tampoco ningún espectáculo con esa denominación había sido declarado espectáculo taurino tradicional, conforme a lo dispuesto en el Capítulo II del señalado Decreto 14/1999.

Pese a ello, la suelta de la “vaquilla de los niños” se había celebrado el día 18 de agosto de 2003 y se venía celebrando de forma tradicional desde hacía años en la Plaza de Toros de Roa (Informe de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos de 17 de febrero de 2004 e informe de 14 de abril de 2004 de la Sección de Interior de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos).

b) Respecto a la participación de personas menores de edad en los espectáculos taurinos celebrados.

Uno de los ámbitos de especial importancia vinculados a la celebración de fiestas taurinas populares y tradicionales, es la protección de los participantes, estando presente en la regulación examinada toda una serie de medidas dirigidas a garantizar la integridad física de los mismos.

En concreto, se prohíbe la participación activa en estos festejos a los menores de edad (art. 10.1 e) del 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 ya citada Ley 10/1991-, en el art. 38.2 del mencionado Decreto autonómico.

En la becerrada celebrada en Roa el 18 de agosto de 2003, se había producido dicho incumplimiento, lo que también había ocurrido en la suelta de la “vaquilla de los niños” realizada ese mismo día. Así había quedado acreditado mediante el informe elaborado por la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos de 17 de febrero de 2004, durante el trámite de información previa llevado a cabo por la Administración autonómica, a raíz de la denuncia presentada por una asociación, para conocer las circunstancias del caso y decidir sobre la procedencia o no de incoar expediente sancionador.

Una vez comprobada la participación activa de menores en los festejos señalados, no podía compartirse el criterio administrativo adoptado al respecto, dado que la normativa no permite participar a los menores en función del peligro o riesgo para su integridad, sino que, sin condición alguna, prohíbe tajantemente su participación.

En definitiva, en la localidad de Roa (Burgos) el día 18 de agosto de 2003, se había celebrado una suelta de vaquillas, denominada “vaquilla de los niños” sin autorización del órgano administrativo competente.

Además, se había producido la participación de menores de edad en la becerrada celebrada a las 18:30 horas y, evidentemente, en la citada suelta por estar dirigida al público menor de edad.

Tales hechos mostraban, a juicio de esta Institución, la existencia de pruebas suficientes para haber procedido a la incoación de expediente sancionador para la determinación de la posible existencia de alguna infracción administrativa en la materia. Y sorprendía que la Administración autonómica, por el contrario, negara su existencia y procediera al archivo de una denuncia presentada al respecto.

Todas las infracciones citadas estaban tipificadas como graves en el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, y su plazo de prescripción es de un año (art. 13.4 de la Ley 10/1991, de 4 de abril).

En el presente caso, el citado plazo de prescripción debía entenderse interrumpido, teniendo en cuenta la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo, por entender que no podían ser marginadas actuaciones que preceden al que se considera propiamente expediente sancionador, puesto que no son otra cosa que una fase preliminar del mismo; de forma que la prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento se dirija contra el culpable, pero empleando deliberadamente un término vago y genérico como es el de procedimiento con el fin de comprender dentro del

mismo cualquier tipo de actuación oficial encaminada al descubrimiento de la infracción o a la identificación de su autor.

Todo ello llevó a esta Procuraduría a formular la siguiente resolución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial:

“Que de conformidad con las pruebas reveladas sobre las circunstancias concretas del caso examinado, se proceda por el órgano competente a decidir sobre la necesidad de iniciar procedimiento sancionador, acordando su apertura contra el supuesto responsable, por la presunta comisión de infracciones tipificadas en el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León (falta de autorización administrativa para la celebración de un festejo celebrado en Roa el 18 de agosto de 2003 y participación de menores de edad en dos de los espectáculos organizados en la misma localidad y fecha)”.

En respuesta a dicha resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial comunicó a esta Institución su aceptación por la Agencia de Protección Civil e Interior.

2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

2.1. Minusvalías

2.1.1. Valoración de la discapacidad

Al igual que en años anteriores, a lo largo del presente se han formulado varias quejas en las que se refleja el desacuerdo de ciudadanos afectados de minusvalía con los criterios aplicados por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León al calificar su grado de minusvalía, bien al ser valorados por primera vez, bien en las sucesivas revisiones llevadas a cabo.

En concreto, los reclamantes consideran que con la calificación efectuada no es posible acceder a determinadas prestaciones sociales, al no haber alcanzado el porcentaje exigido, del 33% en general y del 65% en su caso, para recibir determinadas ayudas.

Teniendo en cuenta que la calificación de la minusvalía está regulada por el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, en este informe solo se recoge una breve referencia a este tipo de reclamaciones, dado que el ámbito o materia de las mismas excede de las competencias de esta Institución. De ahí que, en su mayor parte, las quejas recibidas hayan sido remitidas al Defensor del Pueblo.

En el expediente **Q/1651/03** ya mencionado en el informe del año 2003, el reclamante aludía a la incongruencia de que el certificado de

minusvalía especificara el grado del 15%, es decir, sin llegar al límite del 33% que determina el límite entre válido y minusválido.

La persona a la que se refería ese expediente (un menor) tenía que ser tratada, en el ámbito escolar como a.c.n.e.e. y en su vida diaria necesitaba de varias ayudas. Sin embargo, al no haber alcanzado el mínimo del 33%, las instituciones públicas no tenían obligación de prestarle ningún tipo de ayuda por razón de su minusvalía. Con lo que nos hallamos ante el supuesto de que por estar menos afectado o necesitar menos ayudas que otros, tampoco los poderes públicos le garantizan esos menores apoyos o asistencia.

El autor de la queja consideraba que era preciso adoptar medidas para integrar en la sociedad a los discapacitados, pero dichas medidas deben servir para que las personas con dificultades no lleguen a tener niveles altos de discapacidad por los cuales tengan que depender absolutamente de los demás. Si las medidas no llegan a tiempo, la experiencia demuestra que se llegan a alcanzar los niveles de incapacidad exigidos por los baremos.

La queja fue analizada en esta Institución y finalmente se remitió al Defensor del Pueblo, quien indicó al reclamante lo siguiente:

“El Defensor del Pueblo comparte la preocupación que nos expone en torno a la necesidad de mejorar el conocimiento sobre las enfermedades poco frecuentes, a través de la investigación básica y clínica, y de promover una política adecuada tendente a la

obtención de fármacos eficaces para estas enfermedades, así como del reconocimiento de las prestaciones sociales que puedan ayudar a las personas afectadas.

Esta preocupación ha quedado reflejada en nuestro último informe anual a las Cortes Generales, resaltando el denominador común de las quejas recibidas de personas afectadas por enfermedades poco frecuentes, en las que se destacan las acusadas dificultades en su diagnóstico y tratamiento, en gran medida por la inexistencia de centros específicos de referencia.

En relación con la propuesta concreta de asignar determinada puntuación en el baremo de minusvalía a ciertas enfermedades, queremos indicarle que, en su día, con ocasión de la aprobación de la nueva regulación del reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, mediante el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, se solicitó información sobre otras situaciones afectadas por los nuevos criterios de valoración.

En la información facilitada al respecto por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, se señalaba como criterio fundamental que rige la aplicación del baremo la mayor o menor limitación para las actividades de la vida diaria y, en su caso, la actividad laboral, independientemente de la patología causante. Esto ha supuesto, de acuerdo con dicha información, un aumento del grado en algunos casos, y una disminución en otros, respecto al

anterior sistema de evaluación. Por ello, el citado organismo hace hincapié en que no se deben establecer correspondencias fijas entre el diagnóstico y el grado de discapacidad.

Cuando las cuestiones planteadas afectan, como ocurre en el presente caso, a las potestades de organización interna de la Administración, nuestra intervención sólo resulta procedente si se aprecia de un modo directo una vulneración de los derechos constitucionales cuya defensa tenemos encomendada. La mera disconformidad o desacuerdo con los criterios de organización y funcionamiento de los servicios públicos no puede, por si sola, motivar nuestra intervención...”

En el expediente **Q/505/04** el reclamante mostraba su desacuerdo con los criterios aplicados por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia en su resolución de 23 de mayo de 2003, al calificar el grado de minusvalía en la última revisión llevada a cabo.

En este caso, la queja fue rechazada, aclarando al interesado que, una vez examinado el procedimiento seguido, se había llegado a la conclusión de que se habían seguido las normas del RD 1971/1999 de 23 de diciembre.

Concretamente, se indicó al reclamante que tanto el cometido como el número y cualificación de los miembros de los equipos de valoración y los baremos aplicables, están minuciosamente especificados en la norma

según conceptos técnicos susceptibles de ser manejados solamente por el personal cualificado para ello.

Además, se le informó de la falta de competencias del Procurador del Común para revisar la actuación de los órganos facultativos.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1043/04** el reclamante llamaba la atención sobre el contenido de los certificados de reconocimiento y declaración de la minusvalía expedidos por la Gerencia de Servicios Sociales, en los que se especifica con todo detalle no solamente el grado de discapacidad sino también las dolencias concretas que la originan. El autor de la queja consideraba que ello suponía una cierta vulneración del derecho a la intimidad provocando fácilmente actos de discriminación, como cuando se trata de enfermedades con un cierto estigma social, como las mentales o de transmisión sexual.

Esta situación, según el escrito recibido en la Institución, provoca que en muchos casos los minusválidos afectados no utilicen sus certificados a la hora de acceder a un empleo, renunciando a los posibles beneficios compensatorios con los que podrían contar por razón de su minusvalía, ante el temor de suscitar rechazo por parte de las empresas. Por ello, se reclamaba que se aplicaran medidas para corregir esta situación.

El expediente se remitió al Defensor del Pueblo, quien indicó al reclamante lo siguiente:

“En su escrito hace referencia a los problemas que pudieran causarse a los interesados por el detalle de las dolencias que padecen, que se hacen constar en el impreso de certificado de minusvalía. En relación con ello queremos indicarle que la mayor parte de las Comunidades Autónomas, al notificar al interesado el grado de minusvalía reconocido, le remite dos escritos: uno de ellos, en el que únicamente se indica el grado de minusvalía y los factores sociales, y otro, en el que se detallan las posibles dolencias objeto de valoración.

Con esta forma de actuar se garantiza el derecho del interesado a conocer los factores valorados en su discapacidad, al tiempo que se le dota de un documento que acredita su discapacidad sin detallar dichas dolencias.

En el supuesto de que tenga usted conocimiento de que en alguna Comunidad Autónoma no se está actuando de esta forma, puede dirigirse de nuevo a esta Institución aportando cuantos datos obren en su poder para corroborar su pretensión”.

Con relación a este extremo, parece conveniente hacer una breve referencia a la Jornada sobre “protección de datos de carácter personal y discapacidad” celebrada por la Agencia Española de Protección de Datos, el Cermi y Fundación Once el 23 de noviembre de 2004 en Madrid. En dicha jornada las personas con discapacidad han solicitado una mayor protección de sus datos personales.

La jornada tuvo como objetivo difundir el conocimiento del derecho fundamental a la protección de datos y facilitar el cumplimiento de la normativa al sector social de las personas discapacitadas.

2.1.2. Ayudas públicas

2.1.2.1. Económicas

En este apartado, en la mayor parte de las reclamaciones recibidas, esta Procuraduría ha tenido que limitarse a informar a los interesados sobre los distintos tipos de ayudas y sus requisitos ya que no se han apreciado irregularidades que determinaran la necesidad de dirigir resoluciones o recomendaciones a la Administración.

El autor de la queja registrada con el número de referencia **Q/531/03**, se refería a la situación en que había quedado una persona, tras el accidente sufrido con ocasión de la instalación de juegos y atracciones infantiles en un Polideportivo Municipal. Como consecuencia de dicho accidente, la persona indicada había sufrido lesiones que dieron lugar a una minusvalía física permanente del 86%, sin que dicho grado se haya modificado al parecer desde el año 1996.

El asunto, llevado a los tribunales, había concluido con sentencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, contraria a las pretensiones del reclamante.

En la queja se pretendía lograr la mediación del Procurador del Común para hacer valer la posible responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, responsabilidad no estimada o apreciada por el Tribunal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hizo saber al interesado que, ante la existencia de dicha resolución judicial, esta Institución no podía intervenir, ni revisar la sentencia dictada. Por ello, esta Procuraduría únicamente se limitó a facilitar al interesado información sobre algunas de las prestaciones sociales previstas por la Junta de Castilla y León para personas discapacitadas, a las que podría acceder en caso de cumplir los requisitos establecidos al respecto.

Así, se le facilitó información sobre las siguientes prestaciones y ayudas:

1.- Pensión de invalidez no contributiva, regulada en la Ley General de la Seguridad Social, RDLeg 1/1994 de 20 de junio en su art. 144. Se trata de una prestación periódica que se reconoce por padecer un determinado grado de minusvalía, que ha de ser igual o superior al 65%, siempre que el beneficiario no haya cumplido 65 años y carezca de rentas o ingresos suficientes, en los términos determinados en la normativa de aplicación.

2.- Ayudas individuales destinadas a personas con discapacidad, convocadas anualmente por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, y que se supeditan a las necesidades puntuales de las personas reconocidas como minusválidas (necesidades que

son evaluadas por el equipo de valoración y evaluación del centro base) y a la disponibilidad presupuestaria.

3.- Ayuda a domicilio, regulada por el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, modificado por Resolución de 19 de diciembre de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el baremo para la valoración de las solicitudes.

Además, se indicó al interesado que para solicitar cualquiera de dichas prestaciones es necesario dirigirse a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales o al CEAS de su respectivo ayuntamiento.

2.1.2.2. Técnicas

En el expediente al que se hace referencia a continuación, más que formularse una queja propiamente dicha, el interesado aludía a la necesidad en que se encontraba una persona con discapacidad visual de contar con determinadas ayudas técnicas destinadas a facilitar su desenvolvimiento en su vida diaria y en sus estudios.

Así, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/658/03**, se hacía referencia a la necesidad de contar con ayuda para la adquisición y adaptación de un equipo informático, lo que facilitaría los estudios de la persona a la que se aludía en la queja y podría favorecer o facilitar su inserción laboral.

El interés del Procurador del Común por todo lo que de alguna manera condiciona la integración social y laboral de las personas

discapacitadas, así como la buena acogida que los requerimientos o solicitudes de esta Institución suelen tener por parte de la Once, hace que en esta ocasión se solicitaran al centro de investigación, desarrollo y aplicación tiflotécnica (CIDAT) los datos precisos para informar al interesado de los medios de ayuda que podía obtener, así como estudiar la posibilidad de proponer en su caso a la administración competente, la aplicación de medidas que permitan a todas las personas invidentes acceder a las ayudas necesarias.

La Once remitió un informe del que se dio traslado al reclamante. En concreto en dicho informe se recogía lo siguiente:

“Once facilita a sus afiliados una amplia gama de ayudas y prestaciones para apoyar los procesos de formación y el desarrollo de actividades profesionales o culturales. Destacan los programas de adaptaciones del puesto de estudio y de trabajo, por lo que cualquier estudiante o trabajador afiliado a Once dispone en préstamo de la adaptación específica para desarrollar su actividad educativa o laboral con autonomía e independencia.

Las circulares nº 6/96, nº 6/98 y oficio-circular nº 25/2002, regulan los sistemas de prestaciones y ayudas para la adaptación de puestos de trabajo y de estudio para afiliados.

Con el propósito de garantizar un mínimo de bienestar social así como de cooperar para adquirir material, dispositivos y ayudas

específicas de índole óptica, electrónica, tecnológica que facilitan la vida diaria y la movilidad, existe diversa normativa por la que se regulan los distintos aspectos relativos a la adquisición de material tiflotécnico y la concesión de préstamos financieros. Así las Circulares n° 10/95, n° 5/96 y n° 19/2001.

Por último, cabe destacar el constante esfuerzo que la ONCE realiza para acercar sus servicios a todos los afiliados con el propósito de dar una atención personalizada y una respuesta integral a sus necesidades, para lo que cuenta con una compleja estructura periférica de Centros Especializados, Delegaciones Territoriales, Direcciones Administrativas, Agencias Provinciales y Comarcales distribuidos por todo el territorio nacional”.

2.1.2.3. Exención de impuestos: IVTM

Entre las quejas que tuvieron por objeto las ayudas públicas a favor de los discapacitados, ocuparon uno de los primeros lugares las referidas a la exención de la cuota en el IVTM.

Así, en el expediente **Q/884/04** una persona con deficiencia visual había solicitado de su ayuntamiento la exención en la cuota de dicho impuesto, dicha exención le fue concedida. Sin embargo, un mes después, dicha cuota le fue requerida por la Diputación Provincial.

Ante lo que parecía más bien un error de la administración se decidió, antes de tramitar el expediente formalmente como una queja,

indicar al interesado alguna medida a tomar en el sentido de que pudiera hacer efectivo el derecho que le reconoció en su día la Ley 51/2002 de 23 de diciembre de 2002.

Dicha ley que entró en vigor el 1 de enero de 2003 (derogada por el RDLeg 2/2004 de 5 de marzo) declaró la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, ente otros “a los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere el reglamento general de vehículos, aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre. Así mismo estarán exentos los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte.”

Añadiendo dicha norma que “para poder aplicar dichas exenciones, los interesados deberán instar su concesión indicando las características del vehículo, su matrícula y la causa del beneficio. Declarada la exención por la Administración municipal, se expedirá un documento que acredite su concesión”.

No obstante, como quiera pues que el derecho a la exención le correspondía al interesado desde 1 de enero de 2003, se le sugirió presentar ante la Diputación Provincial, como Administración recaudadora, y ante el propio ayuntamiento, como órgano gestor del mismo, una solicitud de devolución de la cuota satisfecha.

2.1.2.4. Tarjeta de estacionamiento

La utilización del coche constituye un factor muy importante en el desarrollo de la vida diaria de las personas que padecen una discapacidad física, posibilidad que se incrementa si se acompaña de medidas que facilitan su aparcamiento.

En el expediente **Q/2231/03** el reclamante acudió a esta Institución indicando que el Ayuntamiento de Ávila le había denegado la tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad por no cumplir con el requisito de encontrarse empadronado en dicho municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución indicó al interesado que dicha tarjeta representa una autorización especial de aparcamiento, para cuya expedición son competentes las Corporaciones Locales en su respectivo ámbito territorial. Cada ayuntamiento cuenta con su propia normativa, en la que se establecen los presupuestos, condiciones y requisitos exigibles, entre los que se encuentra el de formar parte al menos de la población de derecho del municipio.

No obstante, otorgada válidamente dicha autorización, ésta surte efectos en todo el territorio de la Unión Europea sin necesidad de ningún otro requisito.

Por ello, esta Institución aclaró al interesado que es ante el ayuntamiento en cuyo padrón municipal se encuentra inscrito el solicitante,

ante el que debe formularse la solicitud correspondiente, lo cual, sin embargo, no limita geográficamente la validez de la tarjeta.

Además, se aclaró que la autorización especial para estacionar en las zonas reservadas a los vehículos utilizados por los discapacitados requiere estar en posesión de la tarjeta de aparcamiento expedida por el ayuntamiento, lo que a su vez exige estar calificado como persona con movilidad reducida.

Tras dicha información, y no apreciándose irregularidad alguna en la actuación administrativa, se procedió al cierre del expediente.

El baremo establecido por el RD 1971/1999 de 23 de diciembre, para calificar la situación de movilidad reducida, vincula dicha situación a la imposibilidad de utilizar los transportes públicos, por lo que algunas personas con discapacidad visual han acudido a la institución considerándose perjudicados.

Así, en la reclamación formulada en el expediente **Q/1791/03**, se aludía a la disconformidad de los afectados con el certificado expedido por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en resolución de 4 de noviembre de 2002.

En este caso se trataba de dos personas con una discapacidad visual del 87% y 87, 5% respectivamente. Aplicada la baremación aprobada por orden de 8 de marzo de 1984, obtuvieron 0 puntos en la valoración de movilidad reducida, siendo necesarios al menos 7 puntos para obtener

dicha situación y consecuentemente grave dificultad para utilizar el transporte colectivo. En consecuencia, se emitieron sendas Resoluciones de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León denegando la situación de movilidad reducida a efectos de expedición de la tarjeta de estacionamiento.

Esta Institución comprobó, en la tramitación del expediente citado, que la Gerencia de Servicios Sociales había actuado correctamente. Por ello no era posible formular resolución alguna dirigida a la Administración.

Ello no obstante, se trató de facilitar al reclamante una explicación, para lo que se le informó de que el baremo para determinar la existencia de dificultades para utilizar el transporte colectivo, que es el criterio legalmente determinante para la expedición del certificado de movilidad reducida, se encuentra regulado (ya se ha dicho antes), en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, *BOE* nº 22 de 26 de enero de 2000. Según dicha norma la apreciación de esa situación constituye una actuación reglada por lo que se refiere a los equipos competentes para llevarla a cabo y a los baremos determinantes de dicha valoración, tomando en consideración los criterios de puntuación normativamente establecidos.

En la información que se facilitó al reclamante, se transcribieron algunas de las normas que regulaban la materia en cuestión con la finalidad de facilitarle todos los datos posibles en relación con la cuestión que había planteado ante esta Institución.

Además, se aclaró al reclamante que la normativa citada impedía, hoy por hoy, ampliar el ámbito de lo que se puede considerar como reducción de la movilidad a efectos de la cuestión que nos ocupa.

No obstante, los estudios llevados a cabo por esta Procuraduría dan como resultado la conveniencia de revisar el anterior baremo, teniendo en cuenta que también la discapacidad visual afecta a la facultad de movimiento y puede ser causa de trastornos en la deambulación.

Por ello esta cuestión es una de las que puede llegar a plantearse ante el Defensor del Pueblo en relación con la futura actualización del RD 1971/1999 de 23 de diciembre citado. Debe tenerse en cuenta que estamos en presencia de una norma estatal en relación con la cual, toda sugerencia e indicación sobre su modificación escapa de las competencias del Procurador del Común.

2.1.3. Prestaciones sociales

2.1.3.1. Pensiones

La entrada en vigor de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social, al modificar la Ley General de la Seguridad Social en determinados aspectos importantes en materia de pensiones, motivó la formulación de la queja registrada en esta Institución con el número de referencia **Q/185/04**.

En dicho expediente el reclamante afirmaba que la reciente entrada en vigor de la Ley 52/2003 ya citada, estaba generando en el colectivo de personas con discapacidad, sus familiares y el conjunto de sus entornos sociales, una gran incertidumbre, dados los criterios de incompatibilidades que se establecen en dicha ley en relación con la percepción de pensiones de orfandad y prestaciones familiares por hijo a cargo que hasta el momento se venían percibiendo.

La queja fue remitida al Defensor del Pueblo, tras aclarar al reclamante el ámbito de competencias de esta Procuraduría.

En efecto, en el supuesto planteado, la discrepancia del reclamante se refería al contenido de una norma estatal dictada en materia de Seguridad Social.

Como consecuencia de la tramitación desarrollada por el Defensor del Pueblo, se constató que dicha Institución indicó al interesado lo siguiente:

«El Defensor del Pueblo comparte la lógica preocupación expuesta en su escrito sobre la merma económica que la aplicación de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de seguridad social, pudiera originar en el colectivo de personas discapacitadas.

No obstante, la aprobación del RD 364/2004, de 5 de marzo, de mejora de las pensiones de orfandad a favor de minusválidos, ha

venido a dar una respuesta favorable a la preocupación manifestada por usted, dado que, a través de esta norma se pretende, tal y como señala su exposición de motivos, mantener el nivel de cobertura social de las personas discapacitadas, en especial, cuando concurre la doble circunstancia de minusvalía grave y orfandad, dentro de los objetivos establecidos en el recientemente aprobado II plan de acción para personas con discapacidad. Dentro de dichos objetivos se establece una mejora en la cuantía de dichas pensiones, en aquellos casos en que el huérfano tenga más de 18 años y acredite una minusvalía importante.

Así, el art. único del mencionado RD 364/2004, de 5 de marzo, dispone lo siguiente:

“En los casos de huérfanos, mayores de 18 años e incapacitados para todo trabajo que, a su vez, acrediten los requisitos establecidos para acceder a la asignación económica por hijo minusválido a cargo mayor de 18 años, la cuantía de la pensión de orfandad que resulte de aplicar lo previsto en el párrafo anterior y una vez garantizado el complemento a mínimo que, en su caso, pudiera corresponder, se incrementará con el importe, en cómputo anual, de la asignación que, en cada ejercicio económico, esté establecida a favor del hijo a cargo mayor de 18 años, en función del grado de minusvalía acreditado. Dicho incremento no se

tomará en consideración a los efectos de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 de este artículo”».

2.1.3.2. Reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

De los distintos expedientes tramitados en esta Institución en relación con el problema indicado, derivado, normalmente, del incumplimiento por parte del beneficiario de la obligación de poner en conocimiento de la entidad pagadora la alteración producida en su situación económica - lo que provoca un incumplimiento de los requisitos necesarios para tener derecho a la prestación-, cabe destacar el registrado con el número de referencia **Q/614/03**.

En dicho expediente el reclamante aludía a la situación de una persona a la que le fue reconocido el derecho a percibir una Pensión de Invalidez no Contributiva con el complemento del 50% por necesidad de tercera persona. Dicho reconocimiento tuvo lugar por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de fecha 30 de julio de 1996.

El autor de la queja no indicaba la razón por la que había dejado de percibir dicha prestación, ni en qué momento dejó de cumplir con los requisitos legales que habían motivado el reconocimiento de la misma.

Ahora bien, durante la tramitación de la queja, el interesado modificó el sentido de su reclamación, concretándolo en la cantidad reclamada por la Tesorería de la Seguridad Social y la resolución de la misma de fecha 2 de julio de 2003, por la que se autorizó el

fraccionamiento del pago de la deuda contraída en concepto de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, por un periodo de 25 mensualidades de 335,76 € cada una. Dichos plazos, al parecer, creaban un verdadero problema de subsistencia al reclamante, por lo escaso de sus recursos.

La razón de la extinción de la pensión de invalidez no contributiva era que los recursos de la unidad económica de convivencia habían superado el límite de acumulación previsto en el art. 144,1.d del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el RDLeg 1/1994, de 20 de junio.

Admita la queja a trámite, se solicitó información a la Tesorería de la Seguridad Social sobre las siguientes cuestiones:

- La variación experimentada en las circunstancias familiares, sociales, económicas, de salud, etc., del beneficiario.
- Si se había formulado por parte del interesado solicitud de fraccionamiento de la deuda en determinado número de plazos.
- Y sobre los recursos que, en su caso, se hubiesen interpuesto contra la resolución de dicho organismo, y su estado de tramitación o resultado.

De conformidad con la información facilitada por la Tesorería, al parecer, en su momento la Gerencia de Servicios Sociales le había remitido el expediente para que, de conformidad con la normativa aplicable (RD

148/1996 de 5 de febrero), se iniciara el trámite recaudatorio correspondiente, lo que llevó a cabo dicha Tesorería emitiendo el documento de reclamación de deuda el 31 de marzo de 2003.

El beneficiario por su parte, con fecha 2 de mayo de 2002, había solicitado un fraccionamiento del pago de la deuda en 60 mensualidades, lo que suponía un plazo de cinco años. Ello dio lugar a que el expediente hubiera de ser remitido a la Dirección General de la Tesorería ya que la Dirección Provincial únicamente tiene competencias para resolver sobre fraccionamientos inferiores a dos años. La Dirección General autorizó un fraccionamiento en 25 mensualidades por resolución de 11-6-2003, la cual le fue notificada al deudor por comunicación de la Dirección Provincial de 2-7-2003, indicándole al pie de la misma los recursos que podía interponer.

Esta Institución ignora si efectivamente llegaron a interponerse dichos recursos.

En cualquier caso, a tenor de la información recabada, no se apreció la existencia de una actuación de la Administración pública que supusiera una infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que hubiera impedido o menoscabado el ejercicio de un derecho del reclamante, razón por la que, tras informar de lo anterior al interesado, se procedió al archivo del expediente.

2.1.4. Empleo de las personas discapacitadas

2.1.4.1. Acceso a la función pública

En la queja registrada con el número de referencia **Q/664/04** el reclamante aludía a lo que consideraba una “falta de legalidad de la oferta de empleo Público, aprobada en Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Zamora.”

En concreto, se indicaba en el escrito remitido a esta Institución, que la Junta Local de Gobierno había aprobado la Oferta de Empleo Público (OEP) correspondiente a los años 1997-2000, y en el expediente de aprobación, a juicio del reclamante, se observaban múltiples y graves irregularidades, causa de su nulidad de pleno derecho.

Dicha OEP, según el reclamante, no reservaba, tal y como exige la legislación vigente, plazas para las personas con discapacidad superior al 33%.

Se añadía en dicha reclamación que, según el informe técnico que acompaña al expediente, la OEP no dispone, como obliga la disposición adicional 19ª de la Ley 30/1984, la reserva de un cupo, como dicen los técnicos, “no inferior al 3% de las vacantes para su cobertura entre personas con discapacidad. Convocándose un total de 50 plazas y siendo el 3% de las mismas igual a 1,2 resulta obligada la reserva de dos plazas a favor de aspirantes con discapacidad igual o inferior al 33%”.

Ahora bien, en abril de 2004 el reclamante remitió a esta Procuraduría escrito de la Subdelegación del Gobierno según el cual con fecha 6 de abril dicha Subdelegación había dirigido un escrito al Alcalde de Zamora en el cual se formulaban observaciones a cada uno de los puntos cuestionados para que por parte del Ayuntamiento se procediera a sacar una OEP que se ajustara a la legalidad.

La consecuencia fue dejar sin efecto la OEP, dando lugar a la elaboración de otra en la que se aumentó el número de plazas reservadas para minusválidos hasta un 5%.

Por lo tanto, el problema indicado se había solucionado, razón por la que se procedió al archivo del expediente.

En relación con la adaptación de tiempo y medios en la práctica de pruebas selectivas cabe citar los expedientes registrados con los números de referencia **Q/1314/03** y **Q/2291/03**. En ambos expedientes se aludía a las pruebas selectivas para ingreso en el cuerpo administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en las cuales participó en el turno de personas con minusvalía un opositor afectado de deficiencia visual en un 76%.

Las pruebas habían sido convocadas por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 5 de julio de 2002, (*BOCYL* de 22 de julio).

El aspirante con discapacidad visual presentó, según su información, su solicitud de participación en las pruebas por el turno de personas discapacitadas. En una hoja adjunta indicó el tipo de adaptaciones que le eran necesarias para realizar el examen (lupa, caracteres aumentados, ampliación del tiempo, configuración de la pantalla en tonos contrastados), conforme al derecho que creía le era reconocido por el art. 40 2 del RDLeg 1/1990 de 25 de octubre por el que se aprobó la Ley de la Función Pública de Castilla y León, así como en la propia convocatoria de las pruebas.

El autor de la queja, si bien se refería al caso que queda descrito, aportó como información complementaria copia de las solicitudes de inscripción en pruebas celebradas recientemente. Entre ellas, aportó copia de las convocatorias para ingreso en el cuerpo auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Orden PAT/990/2004, de 22 de junio) y para el ingreso en el cuerpo administrativo (Orden PAT/991/2004, de 22 de junio) respectivamente, para la constitución de la bolsa de empleo de dichos cuerpos. Para cuya ejecución pidió las mismas adaptaciones que en la primera.

El resultado fue notablemente desigual en cada una de las ocasiones y, en ninguna de ellas contó, durante todo el proceso selectivo, con la adaptación de tiempo y medios solicitada por ser necesaria para llevar a cabo los ejercicios en igualdad de condiciones con los demás aspirantes.

Tras la admisión a trámite de las reclamaciones formuladas, se solicitó información a la Administración autonómica, partiendo, en dicha

petición de información, de la posibilidad con que cuentan los tribunales de requerir asesoramiento, incluso colaboración de los técnicos especialistas de la Administración laboral, sanitaria u otros competentes en la materia. Precisamente por ello, era de interés para esta Institución conocer si en las pruebas selectivas a que se refería el autor de la queja, los órganos de calificación recabaron información adecuada acerca de los medios solicitados por el opositor discapacitado.

Del informe remitido resultó que efectivamente, con carácter previo a la celebración de las pruebas selectivas para ingreso en el cuerpo administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, convocadas por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 5 de julio de 2002 (*BOCYL* del 22 de julio), se solicitó por parte del Tribunal a la Gerencia de Servicios Sociales la valoración de las adaptaciones solicitadas por los aspirantes del turno de minusvalía, y la emisión de un informe correspondiente a cada caso.

Pero no constaban, entre la documentación que archivó el Tribunal, los informes correspondientes, aunque en el acta nº 8, correspondiente a la sesión del 8 de abril de 2003, el citado tribunal hizo constar en el punto nº 2 del orden del día, que iniciaba la revisión de los informes remitidos por la Gerencia de Servicios Sociales.

Así mismo tampoco se reseñó en las actas correspondientes a la realización del examen, qué adaptaciones se facilitaron a cada uno de los aspirantes que las solicitaron.

Precisamente por ello, esta Institución consideró preciso solicitar a la Gerencia de Servicios Sociales copia del informe que, al parecer, había elaborado.

En la fecha de cierre de este informe no se había recibido la información solicitada.

En el expediente **Q/433/04** el reclamante manifestó su desacuerdo con la decisión del tribunal calificador en unas oposiciones al no haberle concedido una ampliación del tiempo para la realización del ejercicio escrito, ampliación que al parecer necesitaba por su discapacidad visual. De hecho, el interesado indicaba que en pruebas similares a las que se presentó para la Administración central, se le había concedido dicha ventaja compensatoria.

La queja se archivo ante el informe emitido por la Gerencia de Servicios Sociales. Al parecer, según la información recibida, el Tribunal solicitó informe al equipo de valoración y orientación del centro base de atención a minusválidos, el cual tras la reunión celebrada el 22 de septiembre de 2003, acordó dictaminar que en su caso no era necesaria la adaptación de tiempo para la realización de los ejercicios escritos.

Ello no obstante, en la comunicación del archivo, se indicó al reclamante que el DLeg 1/90 de 25 de octubre por el que se aprobó la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León en su art. 40.2 establece que en las pruebas selectivas serán admitidas las personas con minusvalía en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y que en

dichas pruebas, incluyendo los cursos de formación, se establecerán para las personas con minusvalía que lo soliciten las adaptaciones posibles de tiempo y medios para su realización.

Dicha previsión coincide con lo dispuesto en el reglamento general de ingreso y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de Castilla y León, Decreto 67/1999 de 15 de abril, que en su art. 21.1-2 dispone que se establecerán en las pruebas selectivas para las personas con minusvalía que lo soliciten, las adaptaciones posibles de tiempo y medios para su realización, etc.

Ahora bien, es evidente que la cuestión puede 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 principio 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. Tal y como prevé 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 y 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.

Precisamente, fue dicho asesoramiento lo que dio lugar a que fuera desestimada la pretensión del interesado.

2.1.4.2. Promoción del autoempleo

La interrupción del proceso de formación a raíz de un accidente con resultado de discapacidad, da lugar con mucha frecuencia al recurso a esta vía laboral aprovechando las subvenciones públicas.

Concretamente, en el expediente **Q/555/04** el reclamante había solicitado la homologación de las especialidades formativas auxiliar de enfermería en geriatría, auxiliar de enfermería en hospitalización y auxiliar de enfermería en salud mental y toxicomanías para impartir cursos del plan FIP. Dicha solicitud motivó la resolución de la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de León, por la que se reconoció al interesado la homologación de la especialidad correspondiente al curso de auxiliar de enfermería en geriatría, siendo denegada la de las otras dos, referidas respectivamente a auxiliar de enfermería en hospitalización y auxiliar de enfermería en salud mental y toxicomanías.

Todo ello, con apoyo en el informe desfavorable emitido por los Servicios Técnicos tras la visita a las instalaciones de la entidad, que había de impartir dichos cursos.

Para una mayor claridad sobre el fondo del asunto, se solicitó copia de dicho informe técnico sobre el expediente de homologación.

Una vez examinada por esta Procuraduría la información recibida, se constató que la homologación solicitada fue denegada al no contar el centro con las condiciones requeridas para la realización de las prácticas

complementarias de las clases lectivas y haberse concertado la prestación de dichos servicios con un hospital situado a 24 Km. de distancia del lugar donde estaba ubicado el centro que impartía la formación. Ello está en desacuerdo con el programa de los cursos, en el que se indica que en su caso será necesario concertar la prestación de servicios con centros sanitarios de la zona.

La programación de los cursos para cuya elaboración es competente la Consejería de Economía y Empleo según el RD 631/1993 de 3 de mayo (art.3), y que debe ser informada por los órganos de participación institucional de la Comunidad Autónoma, se encuentra únicamente sujeta a la ley y a los objetivos establecidos en la planificación de las acciones a desarrollar según su distribución en el ámbito estatal y de las comunidades autónomas.

Ello que quiere decir que la Administración autonómica goza de cierta flexibilidad para la elaboración de los programas, teniendo en cuenta las características estructurales y poblacionales de la zona.

Dicha información fue trasladada al interesado.

2.1.5. Jubilación anticipada de los trabajadores minusválidos

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/218/04** el reclamante quería conocer las posibilidades que tendría de acogerse al RD 1539/2003, aprobado el 5 de diciembre de 2003, por el que se

establecieron los coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditasen un grado de minusvalía superior al 65%.

De acuerdo con lo anterior, esta Procuraduría facilitó al reclamante la siguiente información:

El citado Real Decreto modifica el art. 161.2, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el RDLeg 1/1994, de 20 de junio, que prevé que la edad ordinaria de acceso a la pensión de jubilación, establecida en 65 años, podrá ser reducida en el caso de trabajadores minusválidos que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento, en los términos contenidos en el correspondiente Real Decreto.

La previsión normativa anterior tiene como fundamento el mayor esfuerzo y la penosidad que ocasiona para un trabajador minusválido la realización de una actividad profesional, circunstancia ésta que puede posibilitar la reducción ordinaria de la edad de jubilación, de acuerdo con los condicionantes establecidos en el mencionado art. 161.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y en los términos contemplados en éste.

A fin de dar cumplimiento a las previsiones legales señaladas, y permitir que los trabajadores con una minusvalía grave puedan acceder anticipadamente a la jubilación, sin reducción de la cuantía de la pensión, este Real Decreto ha optado por la alternativa de fijación de coeficientes reductores al conectar la reducción de la edad de jubilación con el tiempo

en el que el trabajador minusválido desarrolle una actividad, acreditando durante aquél el grado de minusvalía requerido.

Por lo demás, dada la casuística contemplada por la aludida norma, sería necesario conocer con todo detalle las circunstancias y particularidades de la vida laboral del interesado, para determinar las disposiciones que serían de aplicación a su caso concreto.

Precisamente por ello, se sugirió al reclamante la presentación de una consulta ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de que, con base en los datos que figuran en sus archivos relativos a sus circunstancias particulares, pudiera facilitársele una información más concreta.

2.1.6. Vivienda de las personas discapacitadas

2.1.6.1. Adquisición

Las dificultades económicas que han de afrontar la generalidad de los ciudadanos a la hora de adquirir una vivienda, revisten una especial gravedad en el caso de las personas discapacitadas, cuando tratan de cambiar de vivienda.

En el expediente **Q/459/03**, el autor de la queja acudió a esta Institución como demandante de ciertas prestaciones que le habían sido denegadas, si bien, finalmente, esta Procuraduría pudo conocer el

verdadero problema del interesado, directamente relacionado con la falta de vivienda.

Ante la falta de documentación que se apreciaba en dicho expediente, únicamente se pudo informar al interesado de las ayudas sociales con que podría contar, en el caso de encontrarse en alguna de las situaciones contempladas por las normas que las regulan, siempre que cumpliera, además, con los requisitos legalmente exigidos.

Además, ante la posibilidad de que hubiera recibido alguna información verbal en sentido negativo o bien no supiera con claridad cual podía ser el modo o forma de resolver su necesidad, esta Institución le facilitó información en relación con la pensión de invalidez no contributiva, la pensión asistencial por invalidez (FAS) y el subsidio de garantías de ingresos mínimos (regulado en la LISMI) y suprimidos por la Ley 26/1990, conservando el derecho a su percepción las personas que lo tuvieran reconocido con anterioridad; las ayudas individuales destinadas a personas con discapacidad, convocadas anualmente por resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León y la ayuda a domicilio regulada en el D 269/1998, de 17 de diciembre, modificado por Resolución de 19 de diciembre de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el baremo para la valoración de las solicitudes.

Por otra parte, la severa deficiencia visual de la persona a la que se aludía en la queja indicaba la posibilidad de que estuviera afiliada a la Once

por lo que esta Institución se dirigió a dicha organización a través de la Delegación Territorial en Castilla y León, invocando el convenio suscrito entre la Once y esta Procuraduría el 20 de mayo de 2004.

El autor de la queja se refería sobre todo a la precaria situación económica de la persona a la que se aludía en el expediente, provocada por la deuda asumida para la compra de una vivienda que al parecer le resultaba imprescindible ante la falta de accesibilidad de la que antes ocupaba y que le resultaba impracticable por razón de su deficiencia física, deficiencia que en los últimos años había ido en aumento.

En la información facilitada por la Once de la que se dio traslado al reclamante, entre otros extremos, se indicaba que no existía normativa de dicha organización que regulase ayudas para la adquisición de viviendas en ese momento.

2.1.6.2. Accesibilidad

De entre las distintas reclamaciones recibidas en esta Procuraduría, cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/1597/03**, en el que el reclamante aludía a la reticencia manifestada por la comunidad de propietarios del inmueble en el que habitaba para acometer las reformas necesarias con la finalidad de eliminar las barreras existentes en el portal, facilitándole así la entrada y salida de su vivienda.

Teniendo en cuenta lo anterior, únicamente se pudo informar al reclamante del derecho que le asistía y de los pasos a seguir para su

efectividad con arreglo a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que ha modificado la Ley 8/99, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio sobre Propiedad Horizontal.

De acuerdo con dicha norma, en principio es obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad, accesibilidad y seguridad.

Asimismo, la comunidad, a instancia de los propietarios en cuya vivienda vivan, trabajen o presten sus servicios altruistas o voluntarios personas con discapacidad, o mayores de setenta años, vendrá obligada a realizar las obras de accesibilidad que sean necesarias para un uso adecuado a su discapacidad de los elementos comunes, o para la instalación de dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior, cuyo importe total no exceda de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes.

En caso de discrepancia sobre la naturaleza de las obras a realizar resolverá lo procedente la junta de propietarios. También podrán los interesados solicitar arbitraje o dictamen técnico en los términos establecidos en la ley.

La realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas

que dificulten el acceso o movilidad de personas con minusvalía, incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo, o de los estatutos, requerirá el voto favorable de más de la mitad de los propietarios que, a su vez, representen más de la mitad de las cuotas de participación.

Por ello, lo más adecuado es convocar una reunión de la junta de propietarios, la cual ha de tener lugar cuando lo solicite un número de propietarios equivalente a la cuarta parte de los mismos que a su vez representen la cuarta parte de las cuotas de participación. O bien aprovechar alguna de las reuniones ordinarias de la misma solicitando que dicha junta estudie y se pronuncie sobre el asunto.

Cuando se adopten válidamente acuerdos para la realización de obras de accesibilidad (y para ello deberán concurrir los requisitos de convocatoria y votos indicados), la comunidad quedará obligada al pago de los gastos aun cuando su importe exceda de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Comunicado lo anterior al reclamante se procedió al cierre del expediente.

En todo caso, conviene destacar que el interés de esta Procuraduría por todo lo que interfiere en el ejercicio de un derecho tan elemental de las personas discapacitadas como es el acceso al medio físico, ha hecho que en ocasiones se haya considerado conveniente dirigirse a entidades privadas, como puede ser una comunidad de propietarios, para transmitirles la preocupación del Procurador y hacer algunas observaciones, ante

situaciones que se generalizan día a día, privando a muchos ciudadanos del normal disfrute de su vivienda.

Así ocurrió en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1168/03**, en el que esta Procuraduría consideró oportuno dirigir un escrito al Presidente de la Comunidad afectada.

En concreto, en este expediente se hacía referencia a la situación de un vecino usuario de una silla de ruedas que intentaba obtener la mediación del Procurador del Común para conseguir la eliminación de barreras en el portal y primeras escaleras del inmueble, con el fin de entrar y salir de su piso sin la ayuda de otras personas, algo a lo que, por el momento, se veía forzado.

En su escrito, el reclamante explicaba que, si bien la comunidad de propietarios ya hacia tiempo había accedido a su petición, instalando una rampa móvil, esta no cumplía con las condiciones técnicas establecidas en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Accesibilidad de Castilla y León, ni servía para cumplir su objetivo debido a la pendiente excesiva, falta de barandillas y otros inconvenientes.

La institución del Procurador del Común carece de competencias para intervenir en los asuntos entre particulares, ello no obstante, como ya se ha indicado, se dirigió un escrito a la Comunidad de Propietarios, del siguiente tenor literal:

“Ante el creciente número de personas mayores y discapacitadas que en los casos más graves se ven obligadas a permanecer en sus pisos, sin posibilidad alguna de salir a la calle o en los menos graves, como el que nos ocupa, con necesidad de pedir expresamente ayuda para hacerlo, entendemos que es necesario poner de manifiesto el interés del Procurador del Común de Castilla y León, no solo por intervenir, como lo viene haciendo, ante los poderes públicos, proponiendo medidas que garanticen a los ciudadanos la movilidad en un espacio físico fundamental que es el de su vivienda, si no que también confiamos en que la exposición por nuestra parte de las anteriores reflexiones y circunstancias ante la comunidad que preside, hará que los miembros de la misma, ante una necesidad que se generaliza día a día, que por el momento priva a uno de sus vecinos de su derecho a salir a la calle con libertad y como consecuencia, de su derecho al ocio, a relacionarse con sus vecinos y a participar en la vida social de su ciudad y de su barrio, tomen conciencia de la urgencia con que se debe proceder a la aplicación de las medidas necesarias y que, según el autor de la queja, ya han sido formalmente aprobadas por dicha Comunidad”.

2.1.6.2.1. Negativa de comunidades de propietarios a acometer obras de accesibilidad

En el expediente **Q/1077/04** se planteaba un problema bastante frecuente, a saber: el edificio no contaba con el espacio común imprescindible para la colocación de un ascensor, por lo que era necesario ocupar una superficie de propiedad particular, que debía ser cedida por su propietario. Por el momento, no se contempla la posibilidad legal de expropiar con carácter forzoso bienes para este fin, de forma que, ante la negativa del propietario a desprenderse del elemento o elementos privativos correspondientes, no existe una solución adecuada para el problema expuesto.

En principio, se sugirió al reclamante proponer a la comunidad de propietarios recabar informes técnicos fiables acerca de todas las soluciones posibles, ya que en estos momentos existen sistemas de instalación de ascensores y elevadores que se están aplicando con éxito y permiten obviar las dificultades descritas.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución no pudo prestar una ayuda directa al interesado, y en realidad lo procedente era el archivo del expediente. Ello no obstante, antes de dicho archivo, se solicitó aclaración al reclamante sobre las últimas novedades, ya que al tener conocimiento de la persistencia del problema, era de suponer que no había sido posible llegar a una solución mediante la aplicación de las normas existentes, las cuales atribuyen a la comunidad de propietarios el poder de decisión sobre

la modificación de los elementos comunes, dentro de unas obligaciones mínimas en relación con la habitabilidad del inmueble.

En la junta celebrada por los propietarios se rechazó la posibilidad de instalar el citado aparato elevador, y el problema subsistía a comienzos del año 2005.

Evidentemente, la situación reflejada en este expediente representa una seria dificultad para que el interesado pueda seguir teniendo su domicilio en el mismo inmueble sin permanecer prisionero en él. Por ello, esta Procuraduría considera preciso insistir ante la Junta de Castilla y León para impulsar actuaciones encaminadas a modificar este tipo de situaciones, ya sea facilitando viviendas, creando nuevas líneas de ayuda para su adquisición o adaptación, ya sea arbitrando medidas legales capaces de armonizar el interés general con el de los particulares.

En estos momentos una de las cuestiones que es necesario abordar es la creación de ayudas suficientes dirigidas a las comunidades de propietarios para la creación y reestructuración de elementos comunes para hacerlos accesibles.

2.1.6.2.2. Propiedad pública del espacio necesario para la instalación de ascensores

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/1416/03** se planteaba la situación de una comunidad de propietarios de una localidad de esta Comunidad Autónoma, que había acordado instalar un ascensor en

el edificio, ante la avanzada edad de algunos de los vecinos y la minusvalía física de otros.

Según el autor de la queja, el edificio carecía de espacio común para la ubicación del ascensor, lo que hacía imprescindible ocupar zonas de propiedad particular. Por ello, los representantes de la comunidad solicitaron formalmente a la entonces Consejería de Industria, Comercio y Turismo la cesión de determinada superficie de un local de su propiedad utilizado por una Oficina Territorial de Trabajo. La respuesta del jefe de dicha oficina fue negativa al no poder prescindir de ningún metro de dicha dependencia.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó información a la Administración autonómica.

La información recibida en esta Institución insistía en la negativa a la cesión de un espacio para la colocación del ascensor, al no poder prescindir de ningún metro, teniendo en cuenta, además, que las dependencias estaban en fase de remodelación, con obras presupuestadas que afectaban, precisamente, a la superficie en cuestión

Además, en el lugar en que se pretendía ubicar el ascensor se iba a proceder en fecha próxima al cierre, con otros metros más, de una superficie destinada a la “sala de reuniones” ya que al necesitar mas espacio para agregar a la sección de reconocimiento de prestaciones del Inem, se convino en la cesión del espacio destinado a la mencionada sala y

por consiguiente a realizar las obras ya presupuestadas para su construcción, por lo que la oficina de empleo no podía prescindir del mas mínimo espacio.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución formuló la siguiente resolución:

“Que la Consejería de Economía y Empleo considere con todo rigor la verdadera realidad de la situación y la posibilidad de liberar los 7,29 m² de la Oficina de Empleo, cuya adquisición pretende la Comunidad de Propietarios en cuestión. Sin dejar de tener en cuenta que es más difícil para los vecinos, discapacitados o en riesgo de serlo, eliminar las barreras o cambiarse de casa, que para el mencionado organismo, dependiente de dicha Consejería, la reubicación de parte de sus instalaciones o servicios”.

2.1.7. Acceso al medio urbano

2.1.7.1. Locales Comerciales, de Hostelería, Profesionales y otros

El expediente **Q/688/03**, fue planteado por un grupo de discapacitados que solicitaban información en relación con la legislación autonómica sobre accesibilidad con la finalidad de orientar sus posibilidades de reivindicación ante su ayuntamiento, al mantener encuentros periódicos con sus representantes acerca de las actuaciones urbanísticas a desarrollar.

En atención a la petición formulada a esta Procuraduría, se trasladó a los reclamantes la siguiente información:

- Respecto de las construcciones que se realicen o proyecten después de la entrada en vigor de la Ley 3/98 de 24 de junio:

Los servicios y establecimientos de profesionales a los que se refería, en particular, el escrito de queja están sujetos a las disposiciones de dicha Ley. De hecho, cuando se trata de edificios de nueva construcción, es preceptivo acreditar el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad para el otorgamiento de la licencia de obra correspondiente.

La anterior condición es exigible tanto si los servicios o la actividad profesional se desarrolla en un local de negocio en los bajos del edificio, como si se trata de utilizar con dicho fin un piso o dependencia privativa en un edificio constituido en régimen de Propiedad Horizontal, en el cual ha de darse dicha condición en los denominados elementos comunes, como escaleras, pasillos, ascensores, etc.

Teniendo en cuenta, no obstante, que los niveles de exigibilidad de las previsiones de la Ley en relación con los centros y establecimientos señalados, así como cualesquiera otros de naturaleza análoga, tienen su determinación en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de la misma, así como en las Ordenanzas Municipales que deberán adecuarse al mismo. Muchas de ellas aún no lo están.

Además, se indicó que la Ley 3/98 creó una comisión asesora de accesibilidad con las funciones siguientes:

- 1) Informar sobre las disposiciones de desarrollo de la presente Ley.
- 2) Recibir información anual sobre las realizaciones y evaluar el grado de cumplimiento de las previsiones y obligaciones contenidas en la presente Ley.
- 3) Impulsar y fomentar el cumplimiento de la presente Ley y de las disposiciones que la desarrollen.
- 4) Asesorar a las entidades o personas obligadas a su cumplimiento en cuantas cuestiones relacionadas con la supresión de barreras puedan plantearse.
- 5) Promover estudios y elevar propuestas relativos al mantenimiento de las condiciones de accesibilidad y utilización en los edificios y locales de uso o concurrencia pública y en los medios de transporte y comunicación.

Ante dicha comisión, que depende orgánicamente de la Gerencia de Servicios Sociales, pueden plantearse dudas en relación con la interpretación y aplicación de la Ley.

2.1.7.2. Viario público

En el expediente **Q/1334/03** el reclamante aludía a la falta de rebaje de los bordillos en determinadas calles de la zona norte de la localidad de Salamanca.

El reclamante indicaba que se trataba de una zona que, hacía escaso tiempo, había sido objeto de remodelaciones, razón por la que resultaba más sorprendente el hecho de que no se hubiesen observado con todo rigor las exigencias legales sobre accesibilidad urbanística.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información a la corporación local afectada, la que remitió un informe en el que se recogía lo siguiente:

“El acta de recepción de la obra se firma en fecha 29 de junio de 2002.

2.- El planeamiento urbanístico vigente no contiene ninguna precisión específica en materia de accesibilidad y eliminación de barreras.

La normativa de aplicación en esta obra sería la ordenanza de accesibilidad integral del Ayuntamiento de Salamanca y la Ley de Accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León.

Con relación a la disposición final primera de esta última ley, que obliga a acomodar los contenidos de las normativas particulares a los de la misma, este técnico desconoce las iniciativas adoptadas por esta corporación.

3.- 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 cm. de altura.

No obstante, con esta misma fecha, la empresa adjudicataria se ha comprometido a la subsanación”.

Parece, por tanto, que el problema reflejado en el expediente citado se encontraba en vías de solución.

En el expediente **Q/1435/03** el reclamante aludía a las precarias condiciones en que se ven obligadas a circular las personas con dificultades de deambulación y las que se mueven en silla de ruedas, por el entorno de una glorieta de unión entre dos calles, todas ellas situadas en la ciudad de Salamanca. El reclamante indicaba que la falta de bordillos adecuadamente rebajados, obligaba a dichos viandantes a circular por la calzada, con el grave peligro que ello supone.

Tras admitir la queja a trámite, y una vez recibida la información solicitada al Ayuntamiento afectado, se constató que todos los pasos peatonales existentes en la zona indicada incumplían la normativa existente sobre accesibilidad para personas con minusvalías físicas y que las obras de ordenación y urbanización de dicha zona se habían realizado a principios de los años 90.

De acuerdo con lo anterior, era evidente que en el caso analizado se trataba de espacios urbanos configurados antes de la vigencia de la Ley 3/98, sujetos, por lo tanto, a la transitoriedad establecida en la misma.

Ciertamente, esta Procuraduría no ignora los plazos que establece dicha Ley para su exigibilidad en lo que se refiere a aquellos elementos urbanísticos ya existentes a la entrada en vigor de la misma, ya que la Disposición Transitoria establece que en el plazo no superior a 10 años, desde la entrada en vigor de esta Ley, se deberán adecuar a sus disposiciones:

- a) Calles, parques, jardines, plazas y espacios públicos.
- b) Edificios de acceso al público de titularidad pública.
- c) Edificios de acceso al público de titularidad privada.
- d) Los medios de transporte público de pasajeros.
- e) Los proyectos que se encuentren en fase de construcción o ejecución, o todos aquellos que ya hubieran obtenido la licencia o permiso necesario para su realización a la entrada en vigor de la Ley.
- f) Cualquier otro de naturaleza análoga.

Lo dilatado de dicho plazo fue considerado necesario precisamente a favor de la aplicabilidad de la norma, por lo que el deber de los poderes públicos es proceder a la adecuación de los elementos enumerados en la Disposición Transitoria antes de la extinción de dicho plazo.

Por todo ello se recomendó al Ayuntamiento en cuestión lo siguiente:

“Que proceda a iniciar las actuaciones necesarias para que se lleve a cabo el rebaje de aceras en la Glorieta en cuestión, en aquellos puntos en que por parte de los técnicos municipales se ha comprobado que es necesario.

Que se realice su adecuación del modo establecido en los arts. 23 y 24 del Decreto 217 de 30 de agosto de 2001, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad de Castilla y León”.

Por el momento no se ha recibido la respuesta del Ayuntamiento en cuestión en relación con dicha resolución.

2.1.7.3. Espacios

En la queja **Q/891/04**, el reclamante aludía a la situación de dos personas con minusvalía física, ambas usuarias de silla de ruedas, las cuales habían presentado escrito ante el Ayuntamiento de su domicilio situado en una localidad de la provincia de Palencia, solicitando autorización para adosar un porche a la fachada de su vivienda. Dicha solicitud se hizo con la finalidad de poder contar con un espacio en el que poder protegerse de las lluvias en tiempo de invierno mientras entraban y salían de su vehículo, dado que para embarcar y desembarcar una silla de ruedas es necesario emplear un tiempo considerablemente mayor de lo que es habitual.

La petición fue aceptada por acuerdo de la Comisión de Gobierno, atendiendo a que se trataba de un porche abierto por ambos lados y podía considerarse en líneas generales como un caso de eliminación de barreras, mejora de la accesibilidad y que había de contribuir a mejorar la calidad de vida de los solicitantes, ello pese a los informes desfavorables que fueron emitidos.

Por ello, una vez presentada la documentación requerida, la comisión de gobierno otorgó la autorización con carácter excepcional, en atención a las especiales circunstancias concurrentes y en precario, mientras la vivienda siguiera siendo propiedad de los solicitantes discapacitados.

Concluida la edificación, el Ayuntamiento, con fecha 16 de marzo de 2004, ante las protestas de los propietarios colindantes, acordó dejar sin efecto dicha autorización, con apertura de expediente de retirada de la instalación, lo que fue comunicado a los interesados.

Esta Procuraduría solicitó información a la corporación afectada en relación con los siguientes extremos:

- Trascendencia que pudiera tener para el resto de los vecinos la presencia de la edificación, indicando si representaba una verdadera incomodidad o únicamente efecto estético y en este caso qué posibilidades había de llegar a un acuerdo con los propietarios denunciante.

- Medidas alternativas que podrían aplicarse para resolver la necesidad de las dos personas discapacitadas que solicitaron construir el porche.

- Y, si la obra en cuestión resultó perfectamente ajustada al proyecto técnico presentado en su día.

En respuesta a dicha petición de información, el Ayuntamiento en cuestión remitió copia del expediente. Una vez analizado, esta Procuraduría consideró oportuno trasladar al reclamante una serie de consideraciones al no ser posible tratar de favorecer la permanencia de una situación contraria a derecho (la construcción no se ajustaba a la normativa urbanística aplicable).

La legislación especial sobre accesibilidad, Ley 3/98 de 24 de junio de las Cortes de Castilla y León, cuyo objeto es garantizar la accesibilidad y el uso de bienes y servicios de la Comunidad a todas las personas, y en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad, establece la obligación para los poderes públicos de proceder a aplicar determinadas medidas, pero no prevé para ello excepciones a las reglas de interés general, sino que lo que hace es introducir soluciones innovadoras claramente ventajosas para el bienestar de todos los ciudadanos. Máxime, cuando contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas no requiere forzosamente apartarse de las normas de derecho público que protegen el interés de todos. Así, en el asunto concreto planteado en el expediente citado es posible contar con soluciones materiales, prácticas y

funcionales, susceptibles de satisfacer con la misma comodidad sus necesidades, pero que al no constituir edificación propiamente dicha, eluden fácilmente los inconvenientes, que si bien no han sido tenidos en cuenta en una actuación del Ayuntamiento, motivada por la generosidad, no ha sido la adecuada para salvaguardar el derecho de dos personas a contar con un elemento que dote de mayor confortabilidad a su vivienda, compensando así sus dificultades de movilidad.

No es posible por otra parte pretender amparar un derecho colocándose de espaldas a la legalidad como conjunto.

Careciendo pues, de base jurídica para apoyar una medida que por vulnerar el derecho urbanístico resultaba contraria a los intereses generales, que es el fin para el que han sido promulgadas dichas normas - incluido el interés de los perjudicados en esta ocasión concreta-, se hizo saber al reclamante el motivo legal por el cual no era posible formular una resolución acorde con sus pretensiones. Al mismo tiempo se le aconsejó tener en cuenta por su parte la anterior sugerencia de intentar sustituir la construcción realizada por alguno de los elementos que para estos usos ofrece el mercado con el servicio y funcionalidad adecuados a las circunstancias.

Por lo demás, y en relación con la cuestión planteada en este expediente, esta Procuraduría constató que el Ayuntamiento había iniciado expediente de revisión de oficio del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, por el que se concedió licencia para la construcción de una

marquesina y que se iba a solicitar informe favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León en cuanto a la posibilidad de dicha revisión de oficio.

2.1.7.4. Elementos del mobiliario urbano

En los expedientes **Q/1748/03** y **Q/1749/03** se hacía referencia a los obstáculos existentes en la ciudad de León, a causa de la colocación inadecuada de muchos de los elementos del mobiliario urbano, defectuosa colocación que afectaba especialmente a las personas invidentes. En concreto, en la queja recibida en esta Procuraduría se aludía a los siguientes obstáculos:

- Altura a la que se colocan algunas señales verticales localizadas en las paradas de autobús, que no permiten el paso libre necesario a personas cuya altura puede considerarse normal.

- Banco situado en Plaza de San Marcos, frente a la iglesia (el más próximo a la fachada del edificio), que por sobresalir de la alineación seguida por los bordillos que delimitan los arriates a lo largo del mismo lateral de la plaza, constituía un elemento que distorsionaba la marcha del reclamante, por la frecuencia con que sufría golpes en las rodillas, al pasar junto a él, no siendo posible su detección con el bastón ya que la base del banco no era vertical.

Es fácil comprobar que cuestiones como éstas, que para el común de los ciudadanos no tienen mayor trascendencia, son importantes para otros.

Además, según lo establecido en el art. 44, 2 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Accesibilidad de Castilla y León, los carteles informativos, indicadores y elementos análogos estarán, con carácter general, adosados a la pared. En caso de ser de tipo colgante o banderola, su parte más baja estará a una altura no inferior a 2,20 metros. Si está apoyado en el suelo, su parte más baja no se encontrará a una altura superior a 0,3 metros.

Por otra parte, la posibilidad de que los elementos de uso necesario en la vía pública representen un riesgo que pueda llegar a concretarse en una lesión, ha sido contemplada por la referida norma al establecer distancias mínimas y otras condiciones en su instalación, como las siguientes:

“Cualquier elemento de mobiliario urbano que se instale dentro de los espacios libres de uso público, y en los itinerarios peatonales, se dispondrá de acuerdo con las condiciones de accesibilidad, respetando el espacio de paso libre mínimo, medido desde la línea de la edificación.

El mobiliario urbano se dispondrá alineado en el sentido del itinerario peatonal, y si se coloca en la acera, deberá instalarse en el lado de la calzada, separado al menos 0,15 metros de su borde

Bancos. En todos los espacios públicos que se instalen bancos, al menos uno, tendrá el asiento situado a una altura comprendida entre 0,40 y 0,50 metros desde la rasante y dispondrá de respaldo y reposabrazos”.

Es evidente que en apariencia no existe justificación alguna para dejar de cumplir las anteriores exigencias.

Por ello, esta Procuraduría no puede dejar de insistir en que los aludidos elementos del mobiliario urbano, si no es posible que de modo inmediato se ajusten a todas las exigencias que el Reglamento de accesibilidad establece, cumplan con ciertas condiciones mínimas para permitir que los ciudadanos que han de moverse por la vía pública con dificultades muy superiores a las que afectan al resto de la población, puedan hacerlo e incluso acudir diariamente a su trabajo sin sufrir algún quebranto en su integridad física.

Por todo ello, se recordaron al Ayuntamiento en cuestión sus propias manifestaciones en comunicaciones dirigidas a esta Institución con motivo de anteriores actuaciones, en el sentido de que es habitual contar con los técnicos de la Once para la colocación de elementos del mobiliario urbano, semáforos y otros, incluso manifestando su voluntad de intensificar dicha colaboración. Lo cual resultaría beneficioso para que los invidentes encuentren más acogedora la ciudad.

Y finalmente se dirigió al Ayuntamiento la siguiente resolución:

“Que por los servicios municipales se revisen los postes informativos de las paradas de autobús determinando la altura de los mismos, con el fin de proceder a la corrección de los que ya se encuentran instalados, así como a la colocación adecuada de los futuros.

Que se revise y corrija en su caso la alineación de los bancos de la Plaza de San Marcos con el fin de facilitar el tránsito de las personas invidentes y deficientes visuales. Especialmente sería necesario proceder a desplazar unos centímetros el banco situado frente a la iglesia, de modo que la esquina sobresaliente del mismo venga a coincidir con la línea de delimitación de los arriates, evitando así el despiste del bastón detector”.

Por parte de los servicios municipales se procedió al desplazamiento del banco unos centímetros fuera del paso, extremo que fue comprobado por personal de esta Procuraduría.

Por lo que se refiere al resto de los obstáculos mencionados en los expedientes aludidos, la respuesta del Ayuntamiento fue la siguiente:

“La instalación de las señales del servicio de transporte urbano, se efectuó mediante concurso entre empresas señalizadoras y entre los modelos presentados se seleccionó la actualmente existente, ya que este modelo tenía la posibilidad de que los paneles de las rutas de las líneas estuvieran a la altura de la vista y así eliminar en aquél

entonces la queja mayoritaria de no ser visible por ciertos colectivos.

No obstante por esta concejalía se ha ordenado a la empresa concesionaria del transporte urbano, la elevación de dichos paneles hasta la altura indicada en el referido escrito y que a medida que estos paneles sean sustituidos por envejecimiento o cambio de las rutas de los buses, se efectuará dentro de lo posible con un tipo de letra de mayor tamaño, sin olvidar que a medio plazo y teniendo en cuenta los nuevos modelos puestos en mercado por los fabricantes de este tipo de señales, sea sustituidos por las de tipo de columna de perfil triangular o rectangular en donde se encastran paneles modulares con las diversas rutas y así dar solución definitiva a estas quejas planteadas”.

2.1.7.5. Estacionamientos indebidos

En el informe correspondiente al año 2003 se hizo referencia al expediente **Q/657/03**. En dicho expediente se aludía a los estacionamientos de automóviles y motocicletas que frecuentemente se efectúan en los pasos de peatón. Esta circunstancia frustra en gran medida el resultado de las actuaciones urbanísticas que la administración lleva a cabo para facilitar a los discapacitados el tránsito por la vía pública.

En su día, esta Procuraduría dirigió una resolución a la administración (Ayuntamiento de León) con relación a la necesaria

aplicación de las medidas precisas de control de que dispone la corporación afectada, con la finalidad de conseguir condiciones de seguridad más favorables para la utilización de la vía pública por aquellos ciudadanos cuyos problemas de movilidad hacen que sean especialmente vulnerables a las dificultades y peligros del tráfico.

En este momento obra en los archivos de esta Procuraduría la aceptación de dicha resolución por parte del Ayuntamiento de León, indicando lo siguiente:

“Facilitar la circulación viaria a las personas con alguna discapacidad, es un objetivo prioritario de la Policía Local de León, especialmente referida a la utilización de aquéllas áreas reservadas a la circulación de peatones y por supuesto a facilitar su tránsito por los pasos de peatones habilitados.

Los datos de retirada de vehículos de la vía pública referidos al año 2.003, es un índice que pone de manifiesto esta preocupación. En el referido año, el 22,21% de las retiradas tienen referencia con infracciones en estos espacios. Así se retiraron 1.170 vehículos estacionados sobre las aceras; 496 en pasos de peatones; 868 de reservas de minusválidos y 346 de zonas peatonales.

Esta actividad irá manteniéndose e incrementándose en la medida de lo posible”.

En el expediente **Q/1013/03**, al que también se aludió en el informe correspondiente al año 2003, se denunciaba el abuso que algunos ciudadanos, que no están afectados por ninguna discapacidad, hacían de las plazas de aparcamiento destinadas a minusválidos con el consiguiente perjuicio hacia quienes verdaderamente tienen el derecho reconocido para utilizarlas. Además, en dicho expediente se aludía a la estructura de las plazas de aparcamiento reservadas a minusválidos que raramente se ajusta a las condiciones necesarias para su uso.

En este momento obra en los archivos de esta Procuraduría el informe remitido por el Ayuntamiento de Palencia, en respuesta a la petición de información que se le formuló.

Dicho informe recoge, en términos literales, lo siguiente:

“Este Ayuntamiento es muy sensible a los problemas que afectan a las personas con algún tipo de discapacidad o de limitación intentando en todo momento mejorar su calidad de vida. La policía local tiene instrucciones precisas y concretas 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, infracción tipificada en el art. 39 apartados 1.j) y 2.d) de la Ley de Seguridad Vial. Así, durante el año 2003 el servicio municipal de grúa ha retirado 36 vehículos que se encontraban indebidamente

estacionados en aparcamiento reservados a personas con movilidad reducida.

No existe un registro específico para denuncias o quejas formuladas por los particulares en relación con el citado asunto. No obstante, cada denuncia o llamada de un particular es atendida inmediatamente ya que, vuelvo a reiterar, la mejora en la calidad de vida de las personas discapacitadas es un asunto prioritario para el Ayuntamiento de Palencia.

La señalización de estacionamientos reservados a personas con movilidad reducida va incrementándose progresivamente de forma que se facilite el acceso de estas personas a centros administrativos, comerciales, de ocio, etc., y, según me informan los servicios técnicos municipales, efectivamente existen plazas de estacionamiento que no cumplen con la totalidad de las especificaciones indicadas en el art. 5º del Decreto 217/03, de 30 de agosto, ya que en algunos lugares deben adaptarse a la fisonomía de las calles en las que se encuentran y a pesar del esfuerzo del ayuntamiento para facilitar su accesibilidad, es difícil su cumplimiento en calles estrechas y aparcamientos en línea. Es más fácil garantizar la accesibilidad en aparcamientos públicos con amplias superficies y en aparcamientos en batería, al encontrarse, generalmente, junto a pasos de peatones que ya

disponen de vado que permite salvar el desnivel entre la calzada y la acera”.

De dicho informe se dio traslado al reclamante a fin de darle a conocer los aspectos referidos a la actuación de la policía local durante el año 2003.

El problema denunciado se intensifica en las zonas de mayor concentración de tráfico, en las de mayor densidad de edificios que albergan servicios públicos, en el casco antiguo de las ciudades y en otros lugares donde el devenir de la actividad diaria crea múltiples problemas, para todos, pero supone una verdadera imposibilidad para el colectivo de personas con alguna minusvalía.

Es evidente que el uso del coche mejora las condiciones de vida de las personas con alguna discapacidad física, aunque para ello es además preciso contar con posibilidades reales de aparcamiento.

La corporación local de Palencia en sesión plenaria de 19 de junio de 2002 aprobó la actualización de la Ordenanza Reguladora de la Accesibilidad del Municipio de Palencia, 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, con arreglo al 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.

De acuerdo con lo que antecede, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución:

“Es conocido el ánimo de colaboración existente entre el Ayuntamiento de Palencia y las asociaciones de personas minusválidas, por lo que sería muy importante en la materia que nos ocupa, recabar el criterio de los representantes de las mismas 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.

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 velar por el perfecto mantenimiento de la señalización horizontal y vertical de estos aparcamientos, a fin de favorecer la atención de los demás conductores y exigir aún 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”.

De igual forma, cabe aludir al expediente registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/8304**.

En dicho expediente se aludía a la existencia de coches que sin la autorización pertinente se estacionan en plazas de aparcamiento reservadas a conductores discapacitados y de coches subidos en las aceras, de tal modo que, debido al escaso hueco que dejan, el espacio libre es insuficiente para el desplazamiento de las sillas de ruedas. Ello da lugar a que las personas que tienen que desplazarse con estas sillas de ruedas, a menudo deban circular por la calzada en medio del tráfico.

Esta queja genérica venía acompañada de una reclamación concreta. En efecto, en el escrito remitido se aludía a la situación de una persona que circulaba en silla de ruedas. Al parecer, dicha persona, mientras circulaba en su silla de ruedas por la Avda. de la Magdalena nº 25, de León, se encontró con un coche aparcado en la acera ocupando las tres cuartas partes de la misma impidiéndole el paso. Por ello, decidió avisar al 092 con el objeto de pedir ayuda. Sin embargo, transcurridos 30 minutos desde que realizó la llamada y al no haber aparecido ningún agente de la policía local, optó por apurar el pequeño hueco que había entre el coche y la pared, rozando su silla de ruedas el vehículo incorrectamente estacionado con daño para la pintura del lateral.

En ese preciso instante, apareció un agente de la policía de barrio increpando al ciudadano, obligándole a esperar para realizar las diligencias correspondientes y dirigiéndose a éste, en tono déspota y vejatorio, para que esperase hasta la llegada del conductor del vehículo mal aparcado para que así éste pudiera formular la pertinente denuncia.

La información sobre el asunto planteado ha sido solicitada al Ayuntamiento de León desde el 6 de febrero de 2004, por tres veces, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta alguna.

2.1.7.6. Lugares de concurrencia pública

Se agrupan en este epígrafe algunos edificios destinados a prestar servicios públicos de distinta naturaleza, como son algunos polideportivos, o la Universidad de León.

En el expediente **Q/1966/03** el reclamante aludía a las difíciles y poco seguras condiciones en las que las personas con problemas de movilidad, por motivos de minusvalía, edad, accidente, enfermedad, etc., podían servirse de las instalaciones de las Piscinas Municipales de Zamora, a causa de la falta de algunas ayudas técnicas que reiteradamente venían siendo solicitadas a los responsables municipales a través de la Gerencia de la Fundación Municipal de Deportes.

En concreto, se consideraba que el pavimento hasta llegar a la piscina, liso y resbaladizo, debería sustituirse por otro antideslizante para evitar resbalones y caídas.

Además, se consideraba que la colocación de una barra de apoyo en la piscina pequeña, donde se realizan los ejercicios de rehabilitación, facilitaría la entrada y salida de la misma, ya que los peldaños constituyen una barrera.

De igual forma, se afirmaba en la reclamación recibida por esta Procuraduría, que en la zona de las duchas también sería necesaria la colocación de barras de apoyo para facilitar la labor de quitarse el bañador sin tener que apoyarse en la pared o sentarse en el suelo, ya que los taburetes que hay carecen de estabilidad.

Por último, se indicaba que el Ayuntamiento, de forma verbal, había contraído el compromiso de proceder a la colocación de los elementos aludidos durante el anterior periodo de no utilización de las piscinas, compromiso que no se había cumplido.

Tras la información remitida por el Ayuntamiento, en respuesta a la petición formulada por esta Procuraduría, se constató que se habían mejorado las condiciones de seguridad en las piscinas municipales mediante la colocación de una barra de apoyo en la piscina pequeña.

Por lo que se refiere a las otras cuestiones planteadas en este expediente, el informe remitido por la empresa adjudicataria de las obras no aclaraba si éstas eran de nueva construcción, remodelación o reforma, y, por lo tanto sujetas de modo inmediato a la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y normas complementarias.

Además, a juicio de esta Procuraduría, el hecho de que la construcción, incluido el tipo de materiales incorporados, hubiera obtenido en su momento el visto bueno de la Junta de Castilla y León, lógicamente no garantizaba al cien por cien que las medidas extensas y detalladas que

establece el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de dicha Ley hayan sido aplicadas con todo rigor.

El Ayuntamiento partía de la consideración de las piscinas municipales y todas sus instalaciones como accesibles.

Ahora bien, el Procurador del Común consideró oportuno hacer hincapié en el contenido del art. 9 del Reglamento citado, sobre todo en lo que se refiere a los baños, aseos, duchas y vestuarios, contemplando las exigencias mínimas en lo que se refiere a este tipo de espacios y que son las que se contemplan en el anexo II del mismo.

Concretamente, por lo que hace a los vestuarios, según la normativa citada, la zona de vestir debe permitir inscribir en ella un círculo de 1,50 metros libre de obstáculos, que podrá ser reducida hasta 1,20 metros en vestuarios practicables.

En el caso de contar con taquilla y/o percha, según esa misma normativa, éstas se situarán a una altura inferior a 1,40 metros.

Además, deben contar con un asiento situado a una altura de 0,45 metros, con un margen de tolerancia de 0,02 metros, con dimensiones mínimas de 0,45 metros de ancho por 0,45 metros de fondo y el área libre de obstáculos para permitir la aproximación y transferencia desde una silla de ruedas a este asiento será como mínimo de 0,75 metros de ancho por 1,20 metros de fondo.

Por otra parte, según el art. 10 de dicha norma, en las piscinas existirán ayudas técnicas que garantizarán la entrada y salida al vaso de la piscina a personas con movilidad reducida.

La razón de ser de lo indicado está sin duda en la necesidad, sentida por la sociedad actual, de asumir las necesidades de todas las personas de forma igualitaria, diseñando en función de su diversidad y no de una normalidad establecida por la persona media, como vía adecuada para garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y su participación activa en la sociedad.

Los conceptos “igualdad de oportunidades” y su corolario “diseño para todos” son las dos ideas que, constituidas en las últimas décadas en motor de la lucha por la accesibilidad, aparecen recogidas por el legislador en la regulación de esta materia.

Cabe la posibilidad de que aún sin seguir exactamente las anteriores reglas, las condiciones sean en general aceptables y no discriminatorias. Pero desde el momento en que un ciudadano, vecino del municipio, a pesar de las condiciones ambientales razonablemente aceptables, no encuentra la facilidad necesaria para usar de las instalaciones públicas aludidas, es necesario que se revise la accesibilidad de las mismas e inmediatamente se proceda a adecuarlas a lo establecido en el Decreto 217/2001 ya citado.

Esta Procuraduría no pudo constatar, a través del informe remitido por el Ayuntamiento, si efectivamente las piscinas y sus instalaciones anejas respetan las condiciones arquitectónicas mínimas aludidas y si ello

no basta para permitir su utilización a las personas con discapacidad física con la misma comodidad y seguridad que a todos los usuarios.

En cualquier caso procedía recordar al Ayuntamiento la necesidad de adoptar medidas para adecuar el uso de las piscinas municipales a los ciudadanos con discapacidad física, sobre todo si se trata de personas que concurren habitualmente a las mismas por necesidades de ocio, salud, etc.

Por ello, el Procurador del Común dirigió a la corporación citada la siguiente resolución:

“Que cuando se realice una reforma total o parcial de ampliación o adaptación que suponga la creación de nuevos espacios, redistribución de los mismos o cambio de uso, con ocasión de las mismas se incorporen a las Piscinas Municipales todos los elementos necesarios para adecuarse a las exigencias de las normas antes transcritas.

Que, de modo inmediato, se instale sobre el pavimento actual, en las zonas de tránsito que rodean las piscinas, planchas del material adecuado que refuercen la adherencia del piso y aseguren plenamente el antideslizamiento.

Que los vestuarios sean equipados con suficientes accesorios fijos apropiados, como barras, perchas, asideros, soportes, etc. reclamados por el autor de la queja, así como sustituidos los

taburetes por asientos fijos con dimensiones, puntos de apoyo y condiciones de solidez adecuadas”.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, el Ayuntamiento de Zamora, entre otros extremos, ha comunicado a esta Institución lo siguiente:

- Que la empresa adjudicataria del mantenimiento integral de las piscinas indica que las instalaciones son arquitectónicamente accesibles dada la existencia de rampas.

- Los aseos se hallan adaptados a la legislación, existiendo uno para mujeres y otro para caballeros, equipados con camilla.

- En la zona de baño se cuenta con una silla motorizada que facilita la entrada y salida de las personas con dificultades de movilidad, además de la barra de apoyo de la piscina pequeña.

- Actualmente está en proyecto proceder junto con la Concejalía de Servicios Sociales a eliminar todas las deficiencias que se observen en las mencionadas instalaciones, ya que dicha Concejalía cuenta con un Convenio con la Once para estos fines y se muestra favorable a financiar dicha iniciativa.

- Por todo lo anterior, se ha informado de la existencia de la legislación vigente (incluida la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y el Decreto 217/01 por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley), a los servicios técnicos del

Departamento de Obras a efecto de que emitan el consiguiente informe sobre las deficiencias observadas en la materia y obras a realizar antes del próximo 15 de marzo.

Dicha repuesta concluye indicando que es intención del Servicio de Deportes tomar buena nota de la recomendación efectuada por esta Procuraduría y materializarla de modo inmediato en la medida de lo posible.

Además, de la queja antes expuesta se han recibido otras relativas a las instalaciones con que cuentan otros polideportivos como el de Ávila, (expediente **Q/1480/03**) que en este momento continúa en tramitación.

En relación con la Universidad de León esta Procuraduría ha tramitado varios expedientes, a los que ya se hizo referencia en el informe correspondiente al año 2003, y que permanecen abiertos ante la petición expresa formulada por el reclamante, tras facilitarle la información recabada por esta Institución. El interesado consideraba oportuno que el Procurador del Común continuase con su labor de seguimiento respecto de las mejoras que se fuesen introduciendo en la Universidad para facilitar la vida a los alumnos invidentes.

En concreto, se trata de los siguientes expedientes registrados con los números de referencia **Q/659/03** (biblioteca), **Q/661/03** (ascensores) y **Q/664/03** (cafetería).

De ahí que esta Institución se haya dirigido nuevamente a la Universidad para conocer los avances que se hayan podido producir.

2.1.8. Edificios Públicos. Barreras

En el presente epígrafe se incluyen los problemas de accesibilidad que afectan a edificios que albergan servicios públicos.

1.- Edificio de Correos de Salamanca:

En el expediente **Q/197/03** el reclamante aludía a la falta de accesibilidad de una de las oficinas que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos tiene en Salamanca.

La queja fue admitida a trámite con la finalidad de recabar la información precisa para determinar la fundamentación o no de la queja y su remisión, en caso positivo, al Defensor del Pueblo.

El amplio informe recibido permitió conocer las condiciones arquitectónicas de todas y cada una de las oficinas existentes en la provincia de Salamanca. Del contenido de dicho informe se dio traslado al reclamante, por considerar que la situación detectada a través del mismo podía ser calificada de satisfactoria, teniendo en cuenta que ya existían proyectos de eliminación de barreras con relación a muchos de los locales.

Los datos recabados por esta Procuraduría y facilitados por la Jefatura Provincial, permitieron elaborar el siguiente resumen informativo:

Hay 16 oficinas de Correos en la provincia de Salamanca.

Son accesibles: Sucursal 1ª Avda. de París, Sucursal 2ª Avda. de Portugal, Alba de Tormes, Guijuelo, Lumbrales y Santa Marta de Tormes.

Tienen barreras: Oficina principal de Salamanca y Ciudad Rodrigo.

Se encuentran en obras o en estudio para su adaptación: Sucursal 3ª C/ Maestro Soler, Béjar, La Fuente de San Esteban, Fuentes de Oñoro, Ledesma, Peñaranda de Bracamonte, Tamames y Vitigudino.

2.- Correos Valladolid:

En el expediente **Q/986/03**, el reclamante aludía a la situación de una oficina de correos de la ciudad de Valladolid. Al parecer, la persona que formuló la queja acudió a dicha oficina con un carrito de niño por lo que utilizó para acceder a dicha oficina una entrada secundaria con rampa, a cuya puerta cerrada hubo de llamar.

Sin embargo se le negó el paso ya que la atención por dicha entrada solamente se prestaba a personas discapacitadas.

El reclamante afirmaba que no se trataba de una persona minusválida, pero si de un ciudadano con algún problema para acceder a esa Oficina de Correos, dado que al verse privado también del acceso alternativo, tenía que renunciar al servicio público requerido.

Solicitada la correspondiente información por el Procurador del Común, la Jefatura de Correos remitió el siguiente informe:

“Con referencia a su escrito en el que nos manifiesta la queja de una persona, por la dificultad que encuentra para poder acceder a

nuestra Oficina..., al llevar consigo un niño en un carrito; tuvo que utilizar una rampa situada en una entrada secundaria, teniendo que llamar en la misma debido a que dicha puerta se encontraba cerrada. Esta puerta se encuentra cerrada solamente por las tardes, ya que está ubicada en el espacio destinado a entrega de apartados particulares y se realiza solamente esta función por las mañanas, motivo por el que está señalado que los discapacitados o cualquier otra persona con dificultades temporales llame a dicho timbre para ser atendida por el personal de admisión o entrega de la Oficina, cuando se personan por las tardes.

Tanto los responsables de la Oficina como todos los trabajadores tienen impartida orden de que cuando algún usuario tenga necesidad de acceder a nuestros servicios salgan para poder facilitarle dicho acceso para entrar o salir del edificio.

En estos momentos se contempla la posibilidad de trasladarnos a otro espacio o bien realizar obras que permitan conciliar el acceso a todos los usuarios por una misma puerta ya que no podemos variar la arquitectura del edificio al estar ubicado en el casco histórico”.

Por lo tanto, el contenido del informe remitido no contradice sino que confirma las dificultades denunciadas por un ciudadano para utilizar el servicio de Correos.

No obstante, ante una situación que para algunos ciudadanos que acceden a dicha oficina solamente puede ser corregida de momento por medio de soluciones alternativas, debe valorarse sobre todo el último párrafo del escrito:

“ En estos momentos se contempla la posibilidad de trasladarnos a otro espacio o bien realizar obras que permitan conciliar el acceso a todos los usuarios por una misma puerta ya que no podemos variar la arquitectura del edificio al estar ubicado en el casco histórico ”.

Evidentemente, el problema planteado en la queja se extiende más allá del caso concreto planteado. Por ello, ante la perspectiva de un cambio de dirección de dicha oficina, se estimó urgente trasladar a la Jefatura Provincial algunas observaciones en torno al hecho de que las políticas de promoción de la accesibilidad tienen como fin la superación progresiva de los obstáculos que impiden conseguir la igualdad de oportunidades y una mayor calidad de vida 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 beneficiaría de ella 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.

Mas bien 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 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 –aún siendo la guía y la principal motivación- dejan de ser el centro y razón absoluta de la acción.

Por todo ello y ante la perspectiva de cambio de sede anunciado o reforma de la actual, se solicitó al Director Territorial de Zona que hiciera llegar la preocupación de esta Procuraduría, al órgano competente para abordar el desarrollo de las actuaciones encaminadas a la reubicación de la oficina o la realización de las obras de acondicionamiento.

Todo ello con la finalidad de que se tuvieran en cuenta las circunstancias indicadas, impulsando en primer lugar el interés de los profesionales directamente implicados en el proceso constructivo, que por estar presentes en el diseño, formalización, ejecución del proyecto y dirección de la obra, asumen un papel protagonista en la consecución del espacio accesible.

Además, no es posible desconocer, por otra parte, la obligación establecida en la Ley 13/82 de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos (LISMI), arts. 54 ss. que ante todo se dirige a las Administraciones públicas y establece que:

“La construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública o privada, destinados a un uso que implique la concurrencia de público, así como la planificación y urbanización. de las vías públicas, parques y jardines de iguales características, se efectuará de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. anteriores, las normas técnicas básicas sobre edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de los minusválidos.

Todas estas normas deberán ser recogidas en la fase de redacción de los proyectos básicos...”

Por su parte, el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de julio de 2003 constituye el marco estratégico para conseguir que los entornos, productos y servicios nuevos se realicen de forma accesible al máximo número de personas y que aquellos ya existentes se vayan adaptando poco a poco.

Sus objetivos son:

a) Introducir la accesibilidad como criterio básico de calidad de la gestión pública.

b) Conseguir un sistema normativo para la promoción de la accesibilidad, completo, eficiente y de elevada aplicación en el territorio.

c) Adaptar progresivamente y de forma equilibrada los entornos, productos y servicios a los criterios del “diseño para todos”.

Con apoyo en dichos razonamientos, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución:

“Como defensor de los derechos que a todos los ciudadanos de Castilla y León otorgan la Constitución y el Estatuto de Autonomía, en especial el derecho de aquellos colectivos, que gozan de una especial protección constitucional, a usar del espacio público en igualdad de condiciones que sus semejantes, sugiero a esa Dirección Territorial se tengan en cuenta las anteriores observaciones ante el cambio de sede o adaptación de las instalaciones actuales. De modo que se facilite la entrada de todos los usuarios por unas mismas puertas sin barreras. Y se habiliten los servicios, como ascensores, ventanillas, mostradores, señales de aviso y otros utilizados por el público en condiciones que permitan el acceso normal para todos los ciudadanos”.

En la fecha de cierre de este informe no se había recibido la oportuna respuesta a esa recomendación.

2.1.9. Teléfono móvil adaptado

En el expediente **Q/668/03**, el reclamante aludía a la circunstancia de que los teléfonos móviles ordinarios disponibles en el mercado resultan excesivamente pequeños para su manejo táctil.

En atención a la cuestión planteada en dicha queja, esta Procuraduría solicitó información a la Once sobre la forma de acceder a un teléfono móvil adaptado.

La respuesta facilitada por la Once y que se trasladó al reclamante fue la siguiente:

“Según la respuesta facilitada, a través de las Notas Circulares n° 54/2003 y n° 92/2003 se informó a los interesados sobre la comercialización de una aplicación llamada Mobile Accessibility que permite adaptar las funcionalidades de los teléfonos móviles a las necesidades de los discapacitados visuales. Incorpora un potente sintetizador de voz desarrollado por la empresa suiza Svox que hace posible el acceso de una manera sencilla a un amplio abanico de funciones propias de un teléfono móvil.

En este sentido puede obtener una información más detallada así como consultar su pedido en la Agencia Provincial de la Once en León, C/ Luis Carmona n° 7 bajo, 24002-León. Tfn° 987 875390. fax 875391”.

2.1.10. Cajeros automáticos

En el expediente **Q/667/03** (al que también se hacía referencia en el informe correspondiente al año 2003), el reclamante aludía a la imposibilidad de controlar el acceso a los puntos de atención al público en las oficinas bancarias, y también se refería a la dificultad para obtener dinero en los cajeros automáticos por la carencia de medios tales como pantallas adecuadas, pulsadores con indicación táctil u otros previstos para quienes padecen deficiencias visuales.

En este aspecto procede hacer notar que el todavía escaso desarrollo de la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, hace que por parte de la Administración autonómica no puedan adoptarse medidas contundentes en torno a la aplicación de muchos de los capítulos de la misma, entre ellos el referido a las barreras en la comunicación sensorial, aplicado al aspecto que nos ocupa de los cajeros automáticos.

No obstante y de momento, la solución podría venir a través de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras creada por la Ley 3/98, una de cuyas funciones consiste en el impulso y fomento del cumplimiento de la referida Ley, así como la promoción de estudios y elevación de propuestas en la materia.

En cualquier caso, esta Procuraduría consideró oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que en la función que compete a dicha Comisión, en la evaluación del grado de cumplimiento de la Ley 3/98, así como en la de promover estudios y elevar propuestas en relación con la misma, se ponga especial interés en fomentar la instalación de cajeros automáticos que resulten accesibles a los discapacitados sensoriales y ajustados a las normas establecidas en la Ley. Incidiendo en ello particularmente con ocasión de los asesoramientos prestados en obras nuevas o modificaciones que se realicen en las oficinas bancarias.

Igualmente en los contactos que con el mismo fin se mantengan con los responsables municipales, en cuanto afecte a sus competencias cuando se trate de cajeros en la vía pública.”.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe la citada Consejería ha comunicado a esta Procuraduría la aceptación de esta resolución, indicando, entre otros extremos, que, con el fin de impulsar y fomentar la accesibilidad a los cajeros automáticos para personas con discapacidad visual, la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras en Castilla y León iniciará actuaciones en una doble dirección, de una parte dirigidas a las entidades bancarias y Cajas de Ahorro, y de otra, a la Administración local, a través de la Federación Regional de Municipios y Provincias; instando sobre todo la conveniencia de agilizar la adaptación de los cajeros automáticos existentes, por cuanto que los que se instalen en el futuro están obligados por Ley a ser accesibles.

2.2. Salud Mental

En relación con esta materia, debe destacarse la existencia de insuficiencias asistenciales y lagunas de atención en la organización de la asistencia psiquiátrica en Castilla y León, lo que afecta especialmente a un sector de población en la que el carácter crónico de su enfermedad mental provoca un grave deterioro de sus capacidades y serias dificultades para su desenvolvimiento fuera de un medio protegido.

La carencia de infraestructuras adecuadas para atender la creciente demanda de atención sociosanitaria, ha permitido comprobar que todavía no se han resuelto de forma satisfactoria las demandas que desbordan el ámbito sanitario y abarcan, asimismo, una perspectiva claramente social de los pacientes crónicos.

En respuesta a estas necesidades, se ha constatado en muchas de las reclamaciones formuladas la conveniencia de una mayor implicación y colaboración de los sistemas de salud mental y servicios sociales, y la necesaria articulación de una adecuada red de atención comunitaria, imprescindible para impedir una ruptura en la cadena de atención del paciente.

2.2.1. Abandono asistencial de pacientes psiquiátricos con patologías crónicas

Los problemas y consecuentes necesidades de los enfermos mentales crónicos exceden, en muchos de los casos, el ámbito sanitario y

abarcen dimensiones de tipo social. Dichos pacientes, con frecuencia, presentan algún déficit en su autonomía, sufren aislamiento, pobreza, marginación, tensión y se produce una sobrecarga en sus familias.

Estas circunstancias convierten en inevitable la organización de una atención comunitaria, que evitando situaciones de deterioro e indefensión y procurando la integración en la comunidad, preste asistencia a las diferentes dificultades y necesidades sanitarias y sociales de este colectivo.

Lejos de ello, tanto la asistencia social como la sanitaria muestran, con frecuencia, un importante alejamiento que dificulta la atención integral de no pocos pacientes psiquiátricos con patologías crónicas y que lejos de obedecer a criterios técnico-asistenciales, responden a intereses económicos o a la falta de intervención de los organismos de coordinación.

Por lo tanto, la realidad sigue superando el ofrecimiento de las necesarias soluciones asistenciales para evitar el desamparo de personas con enfermedad mental crónica o prolongada, cuya situación es aún más grave cuando no cuentan con familias que les atiendan, o no están capacitadas para afrontar la responsabilidad de sus cuidados, de forma que dichos enfermos acaban en serias condiciones de abandono y con un constante empeoramiento y cronicidad de la enfermedad.

En concreto, se trata, sobre todo, de enfermos alejados de todo circuito terapéutico, con un curso y pronóstico de deterioro importante, dada su falta de conciencia de enfermedad y su ausencia de tratamiento.

En general este tipo de personas forma parte de un grupo de enfermos que viven solos, tienen poco arraigo en su propia familia (en caso de tenerla) o conviven con algún familiar también afectado por una enfermedad mental, tienen dificultades para cubrir de forma adecuada sus necesidades básicas (alimentación, control medicación, etc.), con bajos recursos económicos, aislamiento social y con deficientes condiciones de habitabilidad en sus viviendas por su degradación o escaso equipamiento, incidiendo, todo ello, en su calidad de vida y repercutiendo en el entorno social en el que se desenvuelven, a veces, incluso, creando una importante alarma.

En otros casos, el enfermo, atendido desde el ámbito ambulatorio, se encuentra con serias dificultades o impedimentos para acceder a dispositivos de media-larga estancia, pese a los criterios médicos favorables al internamiento, derivando a estados de gran emergencia social o de total abandono sociosanitario.

A todo ello responden los supuestos planteados en diversas quejas formuladas ante el Procurador del Común, presentando como denominador común la situación de un enfermo mental que, teniendo diagnóstico previo o no, no recibe la atención suficiente desde el sistema público para paliar sus necesidades asistenciales sociales y sanitarias, generando situaciones de marginación e indefensión.

Así ocurría en el expediente **Q/161/03**, en el que se denunciaban las condiciones sociosanitarias deplorables, falta de higiene y desnutrición de

un enfermo de 52 años de edad, en el que la presencia de un delirio paranoide sistematizado y la ausencia de síntomas psicóticos positivos o agudos, habían motivado un diagnóstico de trastorno delirante de tipo persecutorio y rasgos esquizoides de la personalidad.

Desde la Unidad de agudos del Hospital correspondiente se había declarado la necesidad de un recurso apropiado al carácter crónico de la enfermedad del citado paciente, solicitando, así, su ingreso en la Unidad de rehabilitación. Ante la carencia de plazas en este recurso, no se habían ofrecido, sin embargo, otras alternativas de internamiento por parte del sistema público.

El enfermo había abandonado todo tratamiento y vivía en albergues, produciéndose una situación potencial de deterioro personal y social, con riesgo de marginación e indigencia, ante la falta de atención desde los dispositivos públicos.

También en la queja **Q/163/04** se hacía referencia a la situación de abandono padecida por un enfermo diagnosticado de esquizofrenia paranoide de curso crónico de mas de treinta años de evolución, con deterioro cognitivo progresivo.

El enfermo convivía, en condiciones infrahumanas, con un familiar que también padecía un trastorno psicótico. Además, su nula conciencia de enfermedad y, con ello, la ausencia de tratamiento alguno y de atenciones sociosanitarias adecuadas, provocaba una conducta determinante de

conflictos vecinales y relaciones sociales inexistentes o beligerantes, generando, incluso, una importante alarma social.

Destaca, asimismo, el expediente **Q/164/03**, en el que se aludía al estado de una persona de 32 años de edad que padecía una enfermedad mental. Dicha persona no tenía una referencia familiar directa y estaba diagnosticada de trastorno antisocial de la personalidad y retraso mental leve.

El enfermo, desde junio de 1998, se encontraba ingresado en un centro por decisión judicial, al presentar conductas patológicas de inicio infantil y graves trastornos disociales y delictivos.

Desde su ingreso, según se indicaba en el informe emitido por el citado centro, presentaba resistencias evidentes de colaboración que viciaban la relación terapéutica, apuntando síntomas paranoides que indicaban la necesidad de tratamiento psicofarmacológico y la prolongación de su internamiento, que, sin embargo, no se había proporcionado desde el propio sistema público.

En los dos primeros casos, junto a la relatada situación sanitaria y social de los enfermos, se encontraba, además, perjudicada su propia situación jurídica, dado que la imposibilidad de acceso a los recursos o dispositivos públicos precisos para su adecuada asistencia, impedía a la Fundación Tutelar de enfermos mentales asumir su tutela, encontrándose, pese a su situación de incapacidad judicial, sin nombramiento de tutor.

En el último supuesto, la tutela era ejercida por dicha Fundación, precisándose una respuesta administrativa que ofreciera al paciente el acceso a un recurso de la red pública, ante una necesidad de internamiento que había tenido que ser solventada desde hacía años en un dispositivo de carácter privado, y que había supuesto que el patrimonio del enfermo resultara gravemente afectado.

Esta marginación a la que se ven sometidos algunos enfermos mentales en el entorno social en el que se desenvuelven (y que en supuestos concretos llega hasta el abandono total) es fruto, entre otros motivos, de la ausencia de alternativas residenciales comunitarias que completen la organización asistencial existente.

Ahora bien, mientras la infraestructura psiquiátrica existente no baste, han de buscarse fórmulas que permitan prestar la adecuada asistencia que necesitan aquellas personas con enfermedad mental que por la falta de respuesta del sistema público, se encuentran en una verdadera situación de indefensión.

Por ello, es fundamental la actuación coordinada de los ámbitos administrativos implicados (social y sanitario) para dar una respuesta decidida que atienda las necesidades individuales, asegurando la continuidad de los cuidados, personalizando o individualizando la asistencia y ofreciendo el recurso adecuado a las circunstancias de cada caso.

Esta necesidad de coordinación del sistema de salud con los servicios sociales -exigida en la Ley General de Sanidad-, se encuentra, sin embargo, lejos de la realidad de los supuestos antes examinados, caracterizados por un claro desamparo sociosanitario.

La resolución de los supuestos examinados no podía reducirse, por tanto, al aspecto sanitario, sino que dados los perfiles sociosanitarios de esta materia, la administración con responsabilidad en el ámbito de los servicios sociales debía cooperar articulando los mecanismos indispensables para alcanzar mejores resultados en la cobertura de las necesidades individuales, especialmente de atención residencial y comunitaria, generadoras de exclusión social.

La gravedad de estos casos exigía la búsqueda de soluciones coordinadas para prestar a estas personas una atención personalizada y específica de acuerdo con sus especiales características. Para ello resultaría necesario, previsiblemente, el concierto de plazas con centros privados para ofrecer al enfermo el recurso requerido por su situación y que no podía ser proporcionado desde el sistema público por la carencia de dispositivos suficientes.

Esta Procuraduría, por otro lado, estimó que tampoco podía descartarse, en determinados supuestos, el abono por parte de la administración de los gastos ocasionados por el internamiento en centros privados, cuando no se llevara a cabo en ningún recurso del sistema público y fuese prescrito por especialistas del mismo.

Este factor económico es decisivo cuando el enfermo debe ser ingresado en un centro residencial que el sistema público no le proporciona debido, por ejemplo, a la falta de dispositivos suficientes.

Así, cuando el internamiento de carácter privado aparece como la única solución, no parece razonable que el coste que deriva de dicho ingreso deba ser asumido por el enfermo, al que, en definitiva, se le niega o no se le proporciona el tratamiento que su estado aconseja.

Evidentemente, si desde el sistema público se dispusiera de centros asistenciales propios o concertados para ofrecer al paciente la atención adecuada a sus características, la necesidad de tratamiento mediante el ingreso en residencias privadas dejaría de ser considerada como medida urgente y necesaria.

La conveniencia del abono de tales gastos, en consecuencia, cuando esté plenamente justificada la causa que determinó el ingreso privado, debe ser considerada sin restricciones por la administración.

El Procurador del Común, por todo ello, estimó necesario 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 caso. Para lo que podrá resultar preciso el concierto de plazas con centros privados, debido a la carencia de dispositivos suficientes del sistema público.

Ello sin perjuicio de que se estudie la conveniencia del abono por parte de la administración de los gastos ocasionados por el internamiento en un centro privado de uno de los enfermos en cuestión, de estar justificada la causa que determinó ese ingreso privado y no haber sido proporcionado un centro del sistema público para prestar la asistencia adecuada a las características del paciente”.

La respuesta a esta resolución está pendiente de conocerse al cierre de este informe.

Por el contrario, en otros casos, finalmente se produjo la intervención de los órganos de coordinación en el análisis, valoración y adopción de soluciones coordinadas por parte de los servicios sanitarios y sociales, consiguiendo, así, superar el histórico funcionamiento en paralelo de los sistemas sanitario y de acción social.

Así ocurrió en el caso planteado en el expediente **Q/877/03**, relativo a la deficiente situación de un enfermo diagnosticado de esquizofrenia paranoide. Dicha enfermedad había motivado múltiples ingresos en una

Unidad de hospitalización psiquiátrica, por intentos de suicidio, intoxicación medicamentosa y alteraciones de comportamiento derivadas de la negativa del enfermo a recibir tratamiento alguno. Además, había permanecido ingresado en la Unidad de rehabilitación psiquiátrica del mismo centro hospitalario, negándose, no obstante, a completar el proceso rehabilitador.

Los problemas de conducta del citado enfermo, según informe social del CEAS correspondiente, habían generado una dinámica familiar tan deteriorada, que su entorno no podía controlar la situación, siendo insuficientes los apoyos con los que contaba su familia, al no ser capaces de contener las agresiones, tanto físicas como verbales.

Realizadas por esta Procuraduría las oportunas gestiones con la Consejería de Sanidad para solucionar tal problemática, se constató que tras la correspondiente valoración de la situación del enfermo por la Comisión de Coordinación Sociosanitaria, se estableció un plan intervención que fijó como objetivo conseguir su estabilización clínica y la mejora de la situación familiar.

Para ello, se efectuaron y coordinaron diferentes procesos de atención a la unidad familiar, tanto en los dispositivos del sistema sanitario y de acción social como en el propio domicilio.

Finalmente, en virtud de las actuaciones desarrolladas, el paciente pasó a estar clínicamente estable, cumpliendo su tratamiento farmacológico y recibiendo los servicios del Equipo de Salud Mental.

Además, al haberse constituido el Equipo de Coordinación de Base de la zona del domicilio familiar del paciente, su caso sería trasladado al mismo para el seguimiento de la adecuada evolución del paciente.

En el expediente **Q/1221/03**, el reclamante aludía a la situación de abandono de un paciente diagnosticado de trastorno de la personalidad, por el que tenía reconocido un grado de minusvalía del 66%.

Los graves trastornos de comportamiento del enfermo hacían imposible su convivencia en el entorno familiar, razón por la que vivía sólo en el domicilio propiedad de su madre, que tuvo que ser abandonado por la misma ante las continuas amenazas a las que se vio sometida durante años.

Por ello, el paciente se encontraba fuera de todo circuito terapéutico, dada su falta de conciencia de enfermedad y su negativa al sometimiento a tratamiento alguno, provocando dicho estado de abandono un curso y pronóstico de deterioro importante sobre el mismo.

Dicho estado determinó el desarrollo de diversas gestiones con la Consejería de Sanidad para la necesaria incorporación del enfermo a la red de atención sociosanitaria, en cuya virtud esta Procuraduría comprobó que la Comisión de Coordinación Sociosanitaria había estudiado la problemática del citado paciente, constatando que se encontraba sin asistencia terapéutica, y resultando desconocida, por tanto, su situación tanto para el Equipo de Atención Primaria como para el Centro de Acción Social.

Para evitar dicha situación de abandono, el Equipo de Coordinación de Base correspondiente intentaría establecer contacto con el enfermo para su adecuado tratamiento.

Asimismo se considera oportuno hacer referencia al problema planteado en el expediente **Q/369/04**, en el que se aludía a la situación de una persona diagnosticada de trastorno esquizo-afectivo y con un grado de minusvalía del 68%.

Dicho enfermo permanecía en un estado imposible de controlar por su madre, con la que convivía, manifestando comportamientos agresivos y sin ninguna voluntad para aceptar el tratamiento ambulatorio por su nula conciencia de enfermedad.

También en este supuesto, tras las gestiones realizadas por esta Procuraduría con la Consejería de Sanidad para determinar la solución que fuera a proporcionarse a la citada situación, se pudo conocer finalmente que realizada la correspondiente valoración por parte del Equipo de Coordinación Básica correspondiente y la Comisión de Coordinación Sociosanitaria, se había establecido un plan de cuidados consensuado entre las citadas estructuras de coordinación, llegándose al acuerdo de determinar como recurso idóneo para el citado enfermo el hogar protegido, tras su preparación en una unidad de rehabilitación psiquiátrica.

Ahora bien, dado que el paciente no aceptaba su ingreso en la unidad que se le proponía, se había decidido finalmente un Plan de intervención, consistente en trabajar la motivación de la familia para la

aceptación del recurso y valorándose por el Coordinador Sociosanitario del Área la posibilidad de realizar las gestiones oportunas para que el enfermo pudiera ser derivado a una unidad de rehabilitación psiquiátrica de otra Área de salud, ante su negativa a acudir a la que le correspondía.

2.2.2. Atención residencial de las personas con enfermedad mental grave o crónica

La intervención sanitaria en relación con los enfermos mentales ha pasado de su internamiento al favorecimiento de su inserción en el núcleo familiar. Desde entonces, es en dicho ámbito familiar en el que las actuaciones administrativas han ido encaminadas a acomodar la realidad de la salud mental al modelo teórico impuesto. Ahora bien, la implantación del nuevo sistema ha provocado importantes disfunciones por la falta de disponibilidad de recursos suficientes para su efectiva puesta en práctica.

Precisamente por ello, el enfermo mental no siempre obtiene una respuesta ágil y eficaz por parte de la administración, especialmente cuando el recurso asistencial demandado es de carácter residencial.

De ahí que sea preciso el desarrollo de un modelo comunitario de asistencia a la salud mental, en el que la atención residencial se muestra imprescindible para la cobertura de algunas necesidades todavía presentes en el cuidado de este colectivo.

Sin embargo, la realidad sigue demostrando, a través de las reclamaciones formuladas por familiares, allegados o personas interesadas

en la materia, que la ausencia de disponibilidad de este tipo de recursos provoca todavía importantes problemas, especialmente respecto a los enfermos crónicos que carecen de apoyo familiar o éste se revela como incapacitado para asumir su atención. Destacan a este respecto expedientes como los registrados con los números **Q/1456/03** o **Q/899/04**.

También, año tras año, las Asociaciones de familiares y amigos de enfermos mentales aprovechan (como el pasado 8 de octubre de 2004, Día de la Salud Mental) para recordar la necesidad de normalización de esta población a través de dispositivos como los centros de rehabilitación psicosocial y las miniresidencias, que sirven, además, para reducir las cargas que suponen para las familias los continuos cuidados de estos enfermos.

Pues bien, esta importancia de los recursos comunitarios de convivencia y vivienda ya ha sido destacada por el Imsero en el Documento de Consenso de 10 de septiembre de 2003 sobre “Rehabilitación e Integración de las Personas con Trastorno Mental Grave”, entendidos como alternativas residenciales que tienen como objetivo minimizar la carga familiar y favorecer la autonomía de las personas con trastorno mental grave.

Entre estas alternativas residenciales comunitarias -sin las que muchos de los esfuerzos de rehabilitación e integración pueden verse seriamente limitados-, el citado organismo menciona (además de los pisos

tutelados o supervisados) las residencias para usuarios de evolución crónica.

Este tipo de recursos existe en distintas Comunidades Autónomas, con diferentes denominaciones: Miniresidencias (CA de Madrid), Centros específicos de enfermos mentales (CA de Valencia), Unidades residenciales (CA de Galicia), etc.

Entre ellas, a título de ejemplo, la Comunidad Autónoma de Madrid ha puesto en marcha, a través del Programa de atención social a personas con enfermedad mental crónica, una red de centros especializados de rehabilitación psicosocial, laboral, atención residencial y soporte comunitario, orientados a favorecer y apoyar la integración social de este colectivo.

Las miniresidencias, entre los centros o recursos residenciales (alternativas residenciales comunitarias) integrados en la citada red, han sido diseñadas y creadas, junto a los pisos supervisados, para las personas afectadas de enfermedades mentales graves o crónicas y con deterioro de su autonomía personal y social. Dichos recursos proporcionan, con carácter temporal o indefinido, alojamiento, manutención, cuidado, apoyo personal y social, rehabilitación y ayuda a la integración comunitaria, a las personas que no cuenten con apoyo familiar y social y/o que debido a su grado de deterioro psicosocial requieren los servicios de este tipo de centro residencial.

También en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, entre las fórmulas de alojamiento previstas como recursos de apoyo comunitario, se han constituido (junto a pisos protegidos y viviendas de transición) las denominadas unidades residenciales, destinadas a alojar a pacientes que no precisen cuidados sanitarios específicos, pero que presenten carencias de autonomía que requieran de una atención sociosanitaria continuada de carácter tutelar.

Sin dudar, pues, de la necesidad de este tipo de recurso residencial comunitario destinado a las personas con trastornos mentales crónicos, su implantación exige la participación e implicación del sistema de servicios sociales, colaborando y complementado al sistema sanitario de salud mental, como indica la propia Ley General de Sanidad en su art. 20.

De hecho, la propia Comunidad Autónoma de Madrid, considerando la imprescindible implicación y colaboración del sistema de servicios sociales, ha asumido la necesidad de desarrollar como un nuevo servicio social especializado la atención social, rehabilitación y apoyo a la integración del colectivo de personas con enfermedades mentales graves y crónicas.

Para ello, ha aprobado una regulación específica que recoge las características y funcionamiento de estos servicios: Decreto 122/1997, de 2 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico básico del servicio público de atención social, rehabilitación psicosocial y soporte comunitario

de personas afectadas de enfermedades mentales graves y crónicas, en diferentes centros de servicios sociales especializados.

Dicha regulación incluye las antes citadas miniresidencias como centros o recursos integrados en la red pública del citado servicio social.

La Comunidad Autónoma de Galicia, por su parte, también ha regulado, mediante Decreto 347/2002, de 5 de diciembre, los pisos protegidos, viviendas de transición y unidades residenciales para personas con trastornos mentales persistentes. En dicha regulación se descarta su carácter sanitario, con independencia de su gestión.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin embargo, no ha procedido hasta el momento a la creación y puesta en marcha de una red pública formada por este tipo de dispositivos para pacientes con patología psiquiátrica grave o prolongada, que pese a su menor número en el conjunto de la población, concentran los problemas más graves tanto de carácter sanitario como social y familiar.

Esta necesidad de disponer de una adecuada dotación de este tipo de alternativas residenciales comunitarias no se ve satisfecha, en su totalidad, con el objetivo fijado en la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica (“impulso de los dispositivos de alojamiento supervisado o tutelado -pisos, mini residencias, áreas residenciales-, favoreciendo la colaboración de las entidades sin ánimo de lucro”), dado que la financiación o ayuda a entidades privadas para el desarrollo de estos recursos debe ir acompañada, asimismo, de la creación por parte de la

propia Administración autonómica de estos recursos residenciales, completando con el ámbito privado una adecuada red de servicios de alojamiento comunitario en todas las provincias de la Comunidad.

Ello sin perjuicio de que, al mismo tiempo, pueda resultar preciso el establecimiento de conciertos con las entidades privadas que en la actualidad prestan estos servicios en esta Comunidad Autónoma, para disponer de las suficientes plazas localizadas lo más cerca posible al entorno del paciente mediante una adecuada distribución geográfica.

Así ha ocurrido en el caso de Cantabria, mediante el Decreto 88/1998, de 9 de noviembre, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en estructuras asistenciales de tipo hospitalario e intermedio para personas con enfermedad mental. En dicho Decreto se recoge la modalidad de estancias en miniresidencias psiquiátricas.

Junto a estas carencias, esta Procuraduría ha constatado, asimismo, la inexistencia de una regulación específica de autorización y funcionamiento para este tipo de centros residenciales destinados a personas con enfermedad mental, sometiendo, por ello, a los actualmente existentes al régimen de autorización del Decreto 93/1999, de 29 de abril (centros, servicios y establecimientos sanitarios y sociosanitarios) o al régimen del Decreto 109/1993, de 20 de mayo (entidades, servicios y centros de carácter social).

Con independencia de tal sometimiento, esta Procuraduría ha considerado conveniente el desarrollo de una normativa específica para este tipo de recursos, como centros de atención social, sin perjuicio de garantizar, en virtud de la necesaria coordinación sociosanitaria, la pertinente intervención del sistema de salud.

De ello no deriva, necesariamente, que todas las iniciativas públicas relativas a la creación de estos centros deban partir del ámbito de los servicios sociales, siendo posible y necesario, por las propias características de este colectivo, la participación y coordinación con el sistema sanitario para su creación y puesta en funcionamiento.

Por ello, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Sanidad:

“1.- Que se proceda, previos los trámites pertinentes, a la elaboración y aprobación de una normativa específica para los centros residenciales destinados a personas con enfermedad mental, como recursos especializados del sistema de acción social.

2.- Que se pongan en marcha los mecanismos oportunos para la creación y puesta en marcha de este tipo de recursos residenciales para personas con patología psiquiátrica grave o prolongada (miniresidencias), completando, de este modo, con la iniciativa privada existente y futura una adecuada red de alojamientos o alternativas residenciales comunitarias en las distintas provincias

de esta Comunidad Autónoma, siendo necesario, para ello, la participación y coordinación del sistema de servicios sociales con el sistema sanitario de salud mental.

Iniciativa pública que, en caso preciso, deberá perfeccionarse con la acción concertada de plazas de la tipología señalada en las estructuras residenciales de la citada iniciativa privada ya existentes o de próxima constitución”.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, se ha comunicado la aceptación de esta resolución, indicando, entre otros extremos, lo siguiente:

- A lo largo de la presente legislatura se desarrollará una nueva normativa reguladora de los requisitos de autorización y funcionamiento de los recursos para la atención a las personas con discapacidad que sustituya a la actualmente vigente. Esta normativa, adaptada a las actuales exigencias, incluirá las especificidades de los dispositivos de atención a las personas con discapacidad.

- Desde la Gerencia de Servicios Sociales se están poniendo en marcha los mecanismos necesarios para la construcción de cuatro mini-residencias, dirigidas a atender a las personas con enfermedad mental, siempre que tengan reconocida alguna minusvalía y no requieran cuidados sanitarios específicos.

- Por su parte, la Consejería de Sanidad informa que, teniendo en cuenta que los aspectos relacionados con la patología psiquiátrica son esenciales a la hora de acceder a dichos recursos, va a plantear formalmente a la Gerencia de Servicios Sociales, a través del Servicio de Coordinación Sociosanitaria, la creación de un grupo de trabajo para afrontar la elaboración de la normativa de forma conjunta para los centros residenciales destinados a las personas con enfermedad mental.

2.2.3. Funcionamiento de los dispositivos de carácter hospitalario

El adecuado funcionamiento de los recursos hospitalarios de salud mental depende, en buena medida, de determinados factores que favorecen el bienestar de los internos y la efectividad de los tratamientos o métodos asistenciales desarrollados según el perfil del usuario. Estos factores, dirigidos a responder a las necesidades de los residentes, engloban desde aspectos como la buena calidad asistencial a los puramente estructurales u organizativos.

La calidad de la asistencia de este tipo de dispositivos es puesta en duda, en ocasiones, por sus propios usuarios o sus familias. Así sucedía en la queja **Q/73/04**, en la que se denunciaba el deterioro físico sufrido por un enfermo durante su estancia en un Hospital de la Comunidad (Unidad de agudos y Unidad de rehabilitación psiquiátrica), como consecuencia de una pérdida drástica de peso. También se aludía, en dicho expediente, al deterioro psíquico padecido durante dicho ingreso, por tener que

enfrentarse a situaciones graves provocadas por otros pacientes con una patología más severa.

La necesidad de constatar la existencia o no de una adecuada calidad en la atención prestada al citado paciente durante su internamiento en el mencionado recurso hospitalario, determinó el desarrollo de las oportunas gestiones de investigación con la Consejería de Sanidad.

Como resultado de ellas se comprobó que en atención a la obesidad que presentaba el enfermo, durante el internamiento en la unidad de rehabilitación psiquiátrica fue tratado con una dieta hipocalórica (de ahí su pérdida de peso). Además, según la información recibida en esta Procuraduría, el paciente, durante el ingreso en la Unidad de agudos del mismo Hospital (por una reagudización de su cuadro psicótico), no había tenido que presenciar situaciones graves en ningún momento.

También el bienestar de los enfermos, como se señalaba, depende en buena medida de factores estructurales. La modificación de modelos organizativos o estructurales, ha venido dada, entre otros, con el progresivo proceso de adaptación de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social y de la Gerencia Regional de Salud al consecuente traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud, inspirado en los principios rectores y de organización evolutiva previstos en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

La necesidad de culminar la reorganización de dicha Gerencia fue completada mediante Decreto 24/2003, de 6 de marzo, por el que fue

desarrollada la estructura orgánica de los servicios periféricos de ese organismo, adecuando las atribuciones de las anteriores Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Salud a los principios y configuración estructural derivados de la señalada Ley de Ordenación del Sistema Sanitario y del Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud, después del traspaso de las funciones y servicios del antiguo Insalud.

Además de la propia estructura administrativa de las Gerencias de Atención Primaria y de Atención Especializada, el citado Decreto contempla la constitución de complejos asistenciales hospitalarios.

Entre ellos, la Disposición Adicional Tercera (apartado primero) establece la integración del Hospital Nuestra Señora de Sonsoles y del Hospital Provincial en la Gerencia de Atención Especializada del Área de Salud de Ávila, constituyéndose en Complejo Asistencial. En el apartado segundo de dicha Disposición, asimismo, se establecía la integración de los recursos de salud mental extrahospitalarios en la misma Gerencia de Atención Especializada.

Dicha integración, que supone la unificación jerárquica de todas las estructuras existentes en salud mental, hospitalarias y extrahospitalarias, no ha estado, sin embargo, exenta de críticas. Éste fue el caso del expediente **Q/860/03**, en el que la persona reclamante aludía a los perjuicios y marginación que para los pacientes psiquiátricos supondría el proceso de integración del Servicio Mixto de Psiquiatría del Hospital “Nuestra Señora

de Sonsoles” de Ávila en el antiguo Hospital Provincial, después de más de doce años en aquél.

Efectivamente, estaba prevista la realización de una gran obra de remodelación en el antiguo Hospital Provincial, que al menos tardaría cuatro años en concluir, y tras la cual se había propuesto por parte de la Dirección de Atención Especializada, la unificación de todas las estructuras de hospitalización en el mismo edificio del complejo, siempre separando las distintas Unidades y eliminando la reproducción de estructuras obsoletas de tipo manicomial.

Esta propuesta, según pudo conocer esta Institución conforme a las gestiones desarrolladas con la Gerencia Regional de Salud, no producía perjuicio alguno, sino que permitía las siguientes mejoras:

a) Mantener el principio de integrar una Unidad de agudos en un Hospital General, con las ventajas que ello conlleva tanto para los pacientes como para el servicio.

b) Evitar la unión de pacientes agudos y crónicos, al quedar separadas las estructuras funcional y arquitectónicamente.

c) Permitir una apertura de espacios, actualmente imposible por la ubicación de la Unidad de agudos en la cuarta planta del Hospital Nuestra Señora de Sonsoles, ofreciendo la posibilidad de establecer un modelo arquitectónico más terapéutico.

d) Permitir a los profesionales una mayor comunicación entre las distintas estructuras del Servicio, al ubicarles en vecindad arquitectónica.

e) Hacer más polivalente la actividad de los distintos profesionales.

f) Permitir traducir en eficiencia la indudable eficacia actual de la prestación sanitaria a los pacientes psiquiátricos.

Considerando, además, que todas estas actuaciones favorecían el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Sanidad, se dio por concluida la intervención del Procurador del Común.

2.2.4. Atención residencial de las personas con discapacidad psíquica, tipo retraso mental

Las personas con minusvalía constituyen un sector de la población asistencial que ha sido objeto de un progresivo reconocimiento. Es preciso destacar su importancia en orden a la protección social que precisan, tanto por su número como por las peculiaridades de la atención especializada que requieren.

Entre las formas de asistencia especializada dirigidas a este colectivo, destaca la atención residencial mediante centros destinados a proporcionar un cuidado integral y a servir de vivienda permanente, cuando fuera necesario, a personas con minusvalía psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática socio familiar o económica, encuentran graves dificultades para conseguir una integración laboral o social.

Los ingresos en este tipo de centros se llevan a cabo por orden de puntuación, atendiendo al baremo que se encuentre en vigor.

Por ello, son muchos los casos en los que 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 las señaladas, impide obtener la condición de residente. Esta circunstancia permite atribuir a la falta de plazas suficientes el motivo que se alza como obstáculo para la efectividad del ingreso.

Destaca, en este sentido, el supuesto planteado en el expediente **Q/1848/03**, centrado en la situación de una persona con antecedentes de encefalopatía hipóxica neonatal, con retraso mental leve secundario.

El Centro de Salud Mental correspondiente había recomendado la necesidad de que el paciente se pudiera beneficiar del ingreso en un centro residencial apropiado a sus necesidades psicoeducativas, rehabilitadoras y socializadoras. Es más, la Consejería de Sanidad confirmó a esta Procuraduría que los profesionales responsables de la atención del enfermo, tanto en el ámbito ambulatorio como en el hospitalario, coincidían en que éste se beneficiara del ingreso en un centro residencial de carácter social. Para ello se presentó la correspondiente solicitud de ingreso en centro de discapacitados de esta Comunidad Autónoma.

En el expediente **Q/2184/03** se denunciaba la situación de un joven de 22 años de edad (incapacitado judicialmente y con un grado de

minusvalía del 70%), que estaba diagnosticado de retraso mental moderado.

El paciente había sido controlado en un principio por el correspondiente Servicio de Psiquiatría Infantil y, posteriormente, por su Equipo de Salud Mental, estando integrado en su vida familiar e incorporado a programas psicoeducativos.

Dicho paciente había sido hospitalizado en diversas ocasiones en la Unidad de Psiquiatría de un Hospital Universitario de la Comunidad, y se había aconsejado su incorporación a un centro específico donde pudiera ser tratado convenientemente, teniendo en cuenta tanto la incapacidad de los padres para su contención, como sus propias necesidades (programas psicoeducativos que le permitieran paulatinamente ir adquiriendo pautas de comportamiento más adaptativas). Por ello, también en este caso, se presentó la correspondiente solicitud de plaza en centro de discapacitados psíquicos.

De forma semejante, en la queja **Q/2336/03** se aludía a la problemática padecida por una persona diagnosticada de retraso mental sin especificación, con un grado de minusvalía del 84% con necesidad de concurso de tercera persona e incapacitada judicialmente.

Dicho paciente había sido tratado ambulatoriamente en la Unidad de Salud Mental de un Hospital de la Comunidad, y se había emitido informe recomendando su internamiento en centro de discapacitados. Dicha circunstancia también motivó la presentación de la correspondiente

solicitud de ingreso en centro de discapacitados de la Gerencia de Servicios Sociales.

De igual forma en el expediente **Q/192/03** el reclamante relataba la situación de un joven de 28 años de edad, con una encefalopatía connatal con secuelas a nivel CI (retraso mental moderado) y un trastorno adaptativo con alteración mixta de las emociones y de la conducta.

La convivencia con sus padres, dado su trastorno, se hacía cada vez más insostenible ante las alteraciones o crisis sufridas por el mismo. En ocasiones, incluso, había llegado a agredir a alguno de sus familiares y a romper mobiliario de la vivienda familiar. Tras uno de dichos incidente, el enfermo fue trasladado al hospital, donde se recomendó su ingreso en un centro apropiado a sus características. Sin embargo, dicha recomendación no llegó a llevarse a efecto.

La situación del enfermo, que no había mejorado con los años, había ido minando la vida familiar, supeditada a la incertidumbre de la capacidad de cuidado y al temor a la reproducción de situaciones de descontrol. Además, su evolución permitía concluir que el intento de tratamiento en régimen ambulatorio no había sido eficaz y ello incidía en la conveniencia del abordaje terapéutico del problema.

La Consejería de Sanidad, en el transcurso de las gestiones desarrolladas por esta Institución, comunicó que las dificultades de cuidado que podían tener los padres del paciente, recomendaban su ingreso en un

centro residencial para personas con retraso mental. Dicho ingreso, pese a la solicitud efectuada a tal fin, tampoco llegó a hacerse efectivo.

Y, finalmente, en el expediente **Q/611/03** se denunciaba la problemática provocada por la situación de una persona con retraso mental ligero y alteraciones de conducta por psicosis de etiología no filiada, incapacitado judicialmente y con un grado de minusvalía del 92%.

También en este caso la convivencia con sus padres se hacía cada vez más insostenible ante su conducta agresiva, manteniendo una actitud provocativa permanente y generando una situación de grave contienda. Por ese motivo se había solicitado el ingreso del paciente en un centro adecuado a sus características.

De hecho, los profesionales encargados de su atención consideraban imprescindible una respuesta residencial. Incluso, teniendo en cuenta la lista de espera existente, se había llegado a proponer, como solución transitoria e inmediata para solventar la grave situación familiar, la posibilidad de una estancia temporal, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, en un Hospital de Palencia. Con ello se lograría que sus padres pudieran descansar y vivir mínimamente tranquilos.

Es más, los propios servicios de salud mental, que no habían logrado controlar suficientemente la situación psíquica del paciente, consideraban precisa una residencia distinta del medio familiar.

Sin embargo, el ingreso solicitado, como en los casos anteriores, tampoco llegó a producirse.

Por tanto, en todos los supuestos -según la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades o la Consejería de Sanidad en el curso de las gestiones de información desarrolladas por el Procurador del Común-, la solicitud de ingreso no había obtenido una respuesta positiva, al encontrarse los interesados en lista de espera pendientes de la existencia de vacantes, con una puntuación asignada tras la valoración realizada por la Comisión de ingreso en centros de discapacitados de la Gerencia de Servicios Sociales.

Es cierto que 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 al priorizar aquéllas, lo que deriva de 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 realmente graves para el paciente y su familia.

Esta carencia de plazas para los discapacitados que se encuentran en situación de necesidad y, en consecuencia, el desequilibrio existente entre

la demanda y el número de plazas ofertadas, son generadores de exclusión social.

La calidad de vida y el bienestar social de las personas con discapacidad se encuentran estrechamente relacionados con los servicios y prestaciones ofertadas desde el sistema público de servicios sociales, que todavía presenta carencias en relación con la atención de este colectivo.

Y es que es imprescindible 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, sin exclusión, tan siquiera, de aquellos discapacitados psíquicos con trastornos habituales de conducta.

A ello responde la propia Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, estableciendo la obligación de atender la prevención, rehabilitación y reinserción social de los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales, eliminando los obstáculos de carácter personal y social que impidan su normal desenvolvimiento en la sociedad.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 11/2003, de Castilla y León, de 10 de enero, manifiesta que la administración “tiene la obligación de realizar las prestaciones necesarias a los minusválidos residentes en su territorio cara a conseguir su rehabilitación y reinserción”.

Los medios por los que debe hacerse efectiva esa obligación son los recogidos en el art. 2 de la citada Ley 18/88: los recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional, así como los centros y servicios ubicados o prestados en Castilla y León que dependen de las Administraciones Públicas de ámbito intraregional, y aquellos privados y colaboradores que se integren en el mismo, con cumplimiento de lo que determine dicha Ley y sus normas de desarrollo.

Siguiendo lo indicado por la citada Sentencia y lo establecido en la referida normativa, no son sólo los medios o recursos mencionados en el señalado art. 2 los que pueden servir para solucionar los casos examinados. En efecto, en el art. 18 se indica que la Junta de Castilla y León fijará prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad, permitir el uso de centros del sistema de acción social a quienes no pudieran aportar la contraprestación económica establecida, o sustituir la atención que se preste en sus centros.

Y como afirma esa misma Sentencia, el examen de los arts. 26.4, 47 y siguientes de la norma señalada permite concluir que “un centro privado preste el servicio a minusválidos del art. 12 vía concierto o financiando programas con entidades privadas. En esa misma línea está el Decreto 13/1990, de 25 de enero, particularmente lo que disponen sus arts. 1, 2, 33 y 49”.

Todo ello imponía la conclusión sentada en la misma resolución judicial del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: “Si esas

normas permiten que la prestación de asistencia social específica de los minusválidos pueda ser realizada por servicios o centros privados a través de diversas fórmulas de colaboración y por varias vías de financiación, y si los disponibles por la Junta de Castilla y León... no son adecuados..., 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. Por tanto, será de acoger la posibilidad expresada al principio de este Fundamento y a la postre la pretensión del apelante que demanda una prestación social propia y adecuada a las especiales características que presenta su hijo minusválido que le hacen acreedor de un tratamiento singular”.

El Procurador del Común, en consecuencia, consideró preciso formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que se proceda a facilitar a las citadas personas un recurso específico y adecuado a sus especiales características en su condición de minusválidos psíquicos y, en caso de no ser posible su ingreso en un centro de la Comunidad Autónoma, se sufrague su estancia en un centro privado adecuado, de no existir plaza vacante en los que se encuentren incluidos en la planificación regional y hasta que sea posible su ingreso en un centro integrado en dicha planificación”.

De todos los supuestos examinados, solamente en el caso planteado en la queja **Q/611/03** se comunicó finalmente el internamiento del paciente en una plaza concertada en un centro, sin que se haya recibido respuesta alguna, por el momento, en el expediente **Q/192/03**.

Debe destacarse, asimismo, que en los mencionados expedientes **Q/192/03** y **611/03**, el Procurador del Común consideró, también, conveniente formular la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que se proceda de la forma más rápida posible a crear nuevos centros o plazas que permitan atender la demanda existente y hacer efectivo el derecho de todos los minusválidos residentes en el territorio de esta Comunidad Autónoma a su rehabilitación y reinserción social, incluyendo, por tanto, a los que padecen además de su minusvalía o retraso mental una enfermedad mental con alteraciones de conducta, abordando de este modo de forma definitiva el reto que supone la atención a estos enfermos, y destinando para ello los recursos públicos precisos”.

La citada Consejería, en respuesta a esta resolución, indicó, en el expediente **Q/611/03**, que a través de la Gerencia de Servicios Sociales se viene financiando el mantenimiento y creación de plazas para personas con discapacidad, de titularidad pública o privada sin ánimo de lucro, incluyendo aquellas que responden a nuevas necesidades como el respiro

familiar, la inserción laboral o el envejecimiento de las personas con discapacidad.

Se espera, pues, que en un futuro próximo se incremente el número de plazas destinadas a la atención de estas personas y a su inserción, con la finalidad de evitar situaciones similares a las relatadas en este informe y eliminar los riesgos ciertos que en ocasiones asumen las familias de este tipo de enfermos ante la inexistencia y, por tanto, la imposibilidad de encontrar plaza, de forma inmediata, en un centro público o concertado, incluso cuando el ingreso es la indicación realizada por los profesionales que atienden a la persona afectada.

Otros supuestos planteados ante esta Procuraduría, con problemáticas semejantes a las relatadas, obtuvieron finalmente solución en el curso de las gestiones realizadas por el Procurador del Común con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Así ocurrió en el expediente **Q/1740/03**, relativo a la necesidad de ingreso en centro de discapacitados de un paciente de 31 años de edad con antecedentes de encefalopatía secundaria a anoxia post-parada cardiaca sufrida a los tres años de edad.

Durante varios años asistió a tratamiento psicológico para realizar rehabilitación del lenguaje y establecer pautas de conducta, llegando a conseguir una ligera mejoría hasta que su proceso se estacionó.

Desde 1998 era atendido en consulta externa en la Unidad de psiquiatría del hospital, por presentar problemas de conducta que requerían una supervisión constante por parte de sus progenitores, llevando a cabo tratamiento psicofarmacológico junto a la pauta de fármacos antiepilépticos.

Sin embargo, pese a dicho abordaje, y después de haber realizado varios intentos terapéuticos con otros fármacos, según informes clínicos emitidos por el Servicio de psiquiatría del citado Hospital, presentaba con cierta frecuencia episodios de conducta oposicionista, así como otros episodios impredecibles de hipercinesia y heteroagresividad que hacían muy difícil el manejo por los cuidadores habituales (sus propios progenitores). Destacando, junto a estas alteraciones conductuales, la total dependencia que para todas las actividades de la vida diaria presentaba por su discapacidad psíquica.

Ante esta situación dicho Servicio consideró no sólo la gravedad de los problemas de conducta, sino también la dificultad creciente en su manejo y contención por parte de sus cuidadores a medida que el paciente se iba haciendo adulto, señalando que en estas circunstancias, “las consecuencias de los trastornos conductuales son cada vez más graves, no sólo para sus cuidadores, que ya presentan una edad avanzada y pueden ver peligrar su integridad física, sino también para el propio paciente, que ante la difícil contención puede exponerse a situaciones de riesgo para su propia vida”.

Ello motivó que en un informe del Servicio de Psiquiatría correspondiente, se considerase necesario su ingreso en un CAMP psiquiátrico, de forma que se pudiera garantizar fundamentalmente la integridad física y la atención adecuada del paciente en cuestión, así como aliviar en la medida de lo posible la enorme carga de cuidados que sus progenitores le han venido dispensando a lo largo de todos estos años.

Sin embargo, dicho ingreso, que fue solicitado años atrás ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, no se había llevado a efecto, con los riesgos que tal situación provocaba para el propio paciente y su familia.

Ante tal situación, y teniendo en cuenta las nuevas plazas para personas con discapacidad psíquica con alteraciones de conducta establecidas en la Resolución de 5 de noviembre de 2003, de la Gerencia de Servicios Sociales, por la que se establece el coste máximo por día de plaza ocupada, relativo a la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en centros de servicios sociales, esta Procuraduría realizó las oportunas gestiones con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para el posible acceso del paciente a una de las mencionadas plazas.

Así se constató que a raíz del concierto de reserva y ocupación de plazas suscrito con el Centro “San Luis” de Palencia en fecha 13 de febrero de 2004, en la modalidad de personas con discapacidad psíquica con alteraciones de conducta que dificultan la normal convivencia en otro dispositivo y/o necesitan atención continuada durante las 24 horas del día

(posible tras la mencionada Resolución de 5 de noviembre de 2003 de la Gerencia de Servicios Sociales), fue resuelta favorablemente la solicitud de estancia temporal para dicha persona en el citado centro hospitalario, resultando inminente su ingreso por el plazo de dos meses, prorrogable hasta que fuese posible su acceso a una plaza en un centro de atención a personas con discapacidad.

Esa misma solución se ofreció a la persona aludida en la queja **Q/895/04**. Expuesta la necesidad de ingreso que precisaba su discapacidad psíquica, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, tras las gestiones desarrolladas por esta Procuraduría, comunicó que se había procedido a tramitar el ingreso del paciente en el Centro Asistencial “San Juan de Dios” de Palencia, en el que ya permanecía ingresado.

2.2.5. Tratamiento de los trastornos de la personalidad

Han llegado a esta Procuraduría muchas reclamaciones en las que o los propios pacientes o sus familias no consideran adecuada la atención sanitaria que para el tratamiento de los trastornos de la personalidad (entre ellos, el trastorno límite) reciben del sistema público de salud de Castilla y León.

Indican, en este sentido, que la asistencia recibida no representa un abordaje multidisciplinar de este tipo de patologías, de forma que en las Unidades de Agudos de los Hospitales Generales, cuando se produce el internamiento en momentos de crisis, únicamente se ocupan del tratamiento

del síntoma que ha provocado el ingreso psiquiátrico (suicidio, agresiones, etc.) y hasta que esa sintomatología aguda se aminora. Ahora bien, como indican algunos especialistas, este tipo de ingresos, aún resultando necesarios, no afrontan la realidad del problema, el núcleo patológico del trastorno límite de la personalidad (TLP).

Además, otro problema es la convivencia en las Unidades de Agudos, ya que están mezclados pacientes con múltiples patologías que distorsionan la evolución de los TLP. De hecho, es frecuente el establecimiento de relaciones peculiares entre los TLP y pacientes con toxicomanías, psicosis, etc, lo que hace que los primeros tomen una serie de “modelos referenciales” que no van a ser nada positivos para su posterior evolución, ya que “aprenden” nuevos síntomas que posteriormente explotarán consciente o inconscientemente en el curso de su enfermedad ensombreciendo el pronóstico. Asimismo, estos ingresos cortos pueden favorecer también que el paciente los viva como protectores y utilice la Unidad de Agudos para protegerse de la vivencia de hostilidad que tiene o cree tener en el medio en el que se desenvuelve, haciendo que no se enfrente con su problemática y escondiéndose en el “Hospital que le protege”.

Es más, con frecuencia los dispositivos de salud mental se “protegen” de estos pacientes ya que son individuos muy demandantes, manipuladores y con escaso éxito terapéutico, unido del nihilismo hacia ellos que los profesionales tienen. Ello lleva a que los pacientes con un

trastorno de personalidad, fundamentalmente los TLP, sean rechazados tanto en la Unidades de Agudos como en los diferentes recursos intermedios y de crónicos, media estancia, unidades de rehabilitación, etc. (Todo ello puede observarse en el protocolo de ingreso de la Unidad TP del Hospital Provincial de Zaragoza, al que puede llegarse consultando la página web de algunas asociaciones de enfermos mentales y familiares, entre ellas ACARP, Asociación Cántabra de Rehabilitación psicosocial).

Entre los casos planteados ante esta Institución sobre este tipo de problemática, pueden destacarse los expedientes **Q/1312/03**, **Q/1533/03** y **Q/1647/03**, en los que se mantiene la necesidad de crear recursos y equipos específicos para el tratamiento de los trastornos de la personalidad en la sanidad pública de esta Comunidad Autónoma.

Los trastornos de la personalidad -como sostiene el Dr. Carlos Mirapeix, Psiquiatra Director de la Unidad de Trastornos de la Personalidad en Cantabria- pueden afectar tanto a niños como adolescentes, y con referencia exclusiva a la población adulta, los citados trastornos afectan entre un 10 y un 13% de la población. Luego la dimensión del problema es clara y relevante, hasta el punto de que, en su momento, fue objeto de consideración en el Congreso de los Diputados, donde se presentó una Proposición no de ley sobre medidas para definir los TLP para su adecuado tratamiento y cobertura sanitaria pública (bien es cierto que dicha proposición no prosperó).

De hecho, en el curso de las gestiones de investigación desarrolladas por esta Procuraduría en el ámbito de esta problemática, diversos informes emitidos por el Jefe de Servicio de Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental de la Consejería de Sanidad manifestaban que se crearía y abordaría, entre otros aspectos, una comisión regional que analizara el problema y definiera tanto un programa terapéutico como la actuación posible y deseable para este tipo de trastornos, y que se estaba realizando un seguimiento especial sobre el problema planteado en relación con los TLP y específicamente sobre el plan estratégico de Aragón, en el que se estaba poniendo en marcha una unidad específica destinada al tratamiento de este tipo de enfermedad. Dichos compromisos, finalmente, no han sido puestos en marcha por no considerarse “una prioridad”.

Pese a ello, la propia Administración sanitaria de esta Comunidad Autónoma reconoce, de alguna forma, la relevancia del problema que suponen este tipo de patologías, cuando el Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León, la propia Consejería de Sanidad, el Servicio de Psiquiatría del Complejo Asistencial de Zamora y el Sacyl (Sanidad Castilla y León), organizan un curso sobre los TLP, a celebrar en febrero de 2004.

Entre las razones manejadas para justificar la convocatoria u organización de dicho curso se indicaba que los trastornos límite de la personalidad están constituyendo un problema de salud mental de demanda creciente que ha llevado a la creación de unidades específicas en algunos

centros nacionales. Por lo tanto, se afirma que se trata de un problema emergente que progresivamente va a generar una gran demanda clínica y social, con lo que conviene iniciar actuaciones formativas y de encuentro que además permitan tener una respuesta consensuada de intervención.

No parecía, por tanto, que pudiera considerarse no prioritaria la adopción de medidas o incluso la creación de recursos para el tratamiento de una patología emergente y que va a presentar una gran demanda clínica y social.

Todo ello ha llevado a esta Procuraduría a considerar que la Consejería de Sanidad debe crear o al menos estudiar la conveniencia de crear unidades específicas para abordar de manera integral los trastornos de la personalidad y en especial los TLP, partiendo, para ello, del análisis de los recursos que ya existen en otras Comunidades Autónomas. De esta forma, se cumplirían tardíamente los objetivos marcados por el Jefe del Servicio de Asistencia Psiquiátrica para los años 2002 y 2003.

A dicha conclusión se llegó tomando en consideración los siguientes extremos:

- Las experiencias de otras Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria, Madrid, etc.), cuya existencia, justificaría, cuando menos, su valoración por la Administración autonómica.

- La experiencia negativa de los pacientes y familias que han solicitado ayuda al Procurador del Común, al considerarse mal tratados por

el sistema sanitario de esta Comunidad, invocando su desigualdad respecto de enfermos de otras Comunidades.

En este sentido, debe recordarse que el RD 63/1995, de 20 de enero de 1995, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, trata de garantizar que el acceso y las prestaciones sanitarias se realicen en condiciones de igualdad efectiva. Además la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, indica que la experiencia en coordinación sanitaria desde la aprobación de la Ley General de Sanidad hace necesaria la búsqueda de un nuevo modelo, que aproveche esa experiencia y ofrezca nuevos instrumentos que permitan a los ciudadanos recibir un servicio sanitario público de calidad y en condiciones de igualdad efectiva en el acceso, independientemente del lugar de su residencia, de forma que todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud tengan acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas en esta ley en condiciones de igualdad efectiva.

- La contradicción que supone que los propios especialistas del Sacyl recomienden, en algunos casos, el recurso a unidades específicas inexistentes en Castilla y León, y cuya necesidad no considera prioritaria la Consejería de Sanidad.

- El hecho de que, pese a ello, la administración sí reconoce el carácter emergente de esta patología y la gran demanda clínica y social que va a producirse.

- El convencimiento al que ha llegado esta Procuraduría respecto a que el abordaje de este tipo de trastornos debe hacerse en una unidad que de forma multidisciplinar sea capaz de proveer el abanico de intervenciones que este tipo de trastornos requiere (psicoterapia, farmacoterapia, terapia ocupacional, etc.).

Todas estas circunstancias llevaron al Procurador del Común a formular a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

“1.- Que se proceda a la creación de Unidades Específicas para el tratamiento multidisciplinar e integral de los Trastornos de la Personalidad, especialmente de los Trastornos Límite.

2.- O que al menos, se proceda, de manera inmediata y sin dilación, a realizar los estudios que se consideren precisos para valorar la conveniencia de su creación, analizando para ello las experiencias de otras Comunidades Autónomas que ya cuentan con este tipo de recursos, desarrollando así la labor que en su momento fue asumida por esa Consejería”.

Esta resolución, sin embargo, no ha sido aceptada por la citada Consejería. En concreto, en la respuesta a dicha resolución se indicó que la Estrategia Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León, con vigencia hasta el año 2007, ya había evaluado y descartado la creación de Unidades Específicas para el tratamiento de los trastornos límite de la personalidad.

Es más, según la Administración, dicha Estrategia establece la prestación de servicios integrados de promoción de la salud mental y asistencia psiquiátrica para la mejora de la calidad de vida e integración social de las personas con enfermedad mental. Y en la definición de las líneas estratégicas, entre otros aspectos, se tuvieron en cuenta la epidemiología de las enfermedades mentales, su incidencia en Castilla y León y los recursos y dispositivos existentes.

Pese a todo, esta Procuraduría ha constatado, ya se ha dicho, que en ocasiones, son los propios facultativos del sistema público de salud de esta Comunidad los que recomiendan, para el adecuado abordaje terapéutico de estos trastornos, la intervención de recursos específicos inexistentes (Unidad específica de trastornos límite de la personalidad). Así ha ocurrido en el expediente **Q/1312/03** ya mencionado, el que dicha indicación ha llegado a conocimiento de esta Institución con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, al remitirse una copia del informe médico correspondiente por parte del reclamante.

2.2.6. Dispositivos asistenciales de carácter hospitalario dirigidos a la rehabilitación psiquiátrica

El modelo de asistencia sanitaria resultante de la reforma psiquiátrica, descansa en varios pilares imprescindibles para ofrecer una atención adaptada a las necesidades de los enfermos mentales, entre los que destaca la configuración de recursos asistenciales destinados a los mismos.

La existencia de tales dispositivos, como alternativa a la desinstitucionalización manicomial, es imprescindible para superar de forma efectiva las estructuras tradicionales.

Tal es el caso de las denominadas unidades de rehabilitación psiquiátrica, que tratan de crear un medio lo más normalizado posible, evitando medidas institucionales que conducen a la dependencia y pérdida de autonomía, mediante programas diversos que permiten la integración del paciente en su medio como ser autónomo e independiente.

Su funcionamiento, sin embargo, no ha estado exento de críticas. Así ocurrió en el expediente **Q/1647/03** (mencionado en el apartado anterior de este informe), en el que se denunciaba que la Unidad de Rehabilitación del Hospital Dr. Villacián de Valladolid, se encontraba bloqueada con pacientes crónicos, impidiendo, así, que otros enfermos necesitados de este recurso pudieran beneficiarse del mismo.

Esta falta de movilidad, a juicio de esta Procuraduría, puede impedir que estos dispositivos cumplan con la finalidad para la que se configuran.

De hecho, en la propia Guía de Funcionamiento de estas Unidades se alude a los problemas que las mismas pueden presentar, a saber:

1.- Encubren residuos manicomiales o pacientes de carácter únicamente residencial y sin objetivos de rehabilitación. La solución a este problema exige la creación o desarrollo de dispositivos residenciales y

alojamientos específicos para personas con enfermedad mental grave y prolongada.

2.- Se ingresa a pacientes subagudos como medio de descongestionar el bloqueo de la Unidad Psiquiátrica del Hospital General, lo que influyen en el tipo de medidas de control y cuidado, y desvirtúa estas unidades, al convivir actividades y ambientes de tratamiento de la enfermedad activa con otras de carácter rehabilitador. La solución será las Unidades Psiquiátricas de Atención Sociosanitaria que realizarán esta función.

Dichos problemas, según la información obrante en esta Procuraduría, estaban presentes también en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica de Segovia.

Con relación a la Unidad de Valladolid, ya en diciembre de 2001 el Jefe de Servicio de Atención Psiquiátrica reconocía la citada falta de movilidad, que según el reclamante seguía subsistiendo, con lo que al menos uno de los recursos que deberían atender a este tipo de pacientes no funcionaba en la forma que debía.

Esta circunstancia llevó al Procurador del Común a dictar una resolución dirigida a la Consejería de Sanidad en los siguientes términos:

“Que se mejore de forma inmediata el funcionamiento y organización de los dispositivos de Salud mental con que cuenta, en especial en las Unidades de Rehabilitación Psiquiátrica, evitando

que, como ocurre en Segovia y parece que también en Valladolid, su falta de movilidad impida a pacientes precisados de esa rehabilitación el acceso a las mismas ante la escasa movilidad de los pacientes que permanecen ingresados en ellas, prácticamente como si se tratase de áreas residenciales, permitiendo, incluso, la convivencia de pacientes que, tras un largo periodo de institucionalización, presentan déficit psicosociales predominantes o no susceptibles de recibir cuidados psiquiátricos continuados”.

Dicha resolución fue aceptada por la Consejería citada.

Además, en relación con el funcionamiento de la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro Nuestra Señora de la Fuencisla de Segovia, en el expediente **Q/2226/02** se dictó una resolución, dirigida a la Diputación Provincial de Segovia, cuya finalidad era la adopción de las medidas precisas para corregir las deficiencias de personal apreciadas por esta Institución, ajustando así las exigencias de personal a lo establecido en la guía básica de funcionamiento de este tipo de recursos editada por el SACYL, en atención al número de camas con que dicha Unidad contaba.

Las deficiencias apreciadas por esta Procuraduría en dicha Unidad de Rehabilitación aparecen más detalladas en la parte de este informe relativa a las actuaciones de oficio, al haberse desarrollado una actuación con el número **OF/61/04** cuya tramitación derivó precisamente del expediente de queja antes mencionado (Q/2226/02).

Ahora bien, en esa misma resolución (la dictada en el expediente **Q/2226/02**) dirigida a la Diputación Provincial de Segovia, se le recomendó, además lo siguiente:

“Que en cumplimiento de la diligencia exigible en la custodia de los pacientes psiquiátricos ingresados en la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica del Centro Nuestra Señora de la Fuencisla, se extremen, en la medida de lo posible, atendiendo a las propias características de la citada Unidad y a las de los pacientes ingresados en la misma, las medidas de control precisas para prevenir en un futuro los riesgos que derivados de la propia enfermedad, puedan originar resultados lesivos a los pacientes”.

Esta segunda recomendación se formuló, tras constatar con ocasión de la tramitación de la queja arriba aludida, la producción de algunos incidentes en relación con los enfermos. Así, como consecuencia de la tendencia impulsiva de un paciente a la sustracción de los enseres propiedad de sus compañeros de Unidad, se reconocía la producción de reyertas entre otros enfermos y el paciente primeramente mencionado. Por otro lado, así se constató por esta Procuraduría, era conocida la tendencia inconsciente de un paciente ingresado en dicha Unidad a ingerir cualquier líquido que contuviera alcohol.

Pues bien, a juicio del Procurador, dichos extremos obligaban al personal del centro a extremar las precauciones y las medidas de control, al no oponerse el régimen abierto al que estaba sujeto el funcionamiento de

las Unidades de Rehabilitación a la adopción de medidas para el adecuado control de los pacientes tratando de evitar al máximo las reyertas o accidentes que en la práctica se producían.

Esta Institución entendía que, aún siendo cierto que no siempre las medidas de protección pueden ser absolutas o suficientes, sin embargo, las exigencias inherentes a la guarda de hecho ejercida por instituciones o centros en los que están ingresados enfermos mentales, conllevan la necesidad de actuar con la diligencia exigible en la custodia del paciente, aplicando una política asistencial y de control que prevenga e impida posibles resultados lamentables.

En ese sentido, se invocó el criterio mantenido por el Tribunal Supremo respecto a la asistencia y custodia en los centros psiquiátricos, estimando inherente a la prestación de los servicios hospitalarios, singularmente con relación a los enfermos mentales, la obligación de su vigilancia para evitar que lleguen a causar daños a terceros o a sí mismos.

En concreto, en el caso examinado, conocidas las tendencias de determinados pacientes (sustracción impulsiva de enseres de otros enfermos y tendencia a la ingestión de líquidos con alcohol), parecía evidente que debían adoptarse todas las precauciones al alcance del centro para evitar situaciones peligrosas o dañosas.

En relación con esta última recomendación, la Diputación Provincial de Segovia comunicó a esta Procuraduría que se iba a procurar incrementar las medidas encaminadas a prevenir posibles riesgos para

todos los pacientes del Centro, aunque también aclaró que, en breve y una vez adoptados los criterios de incorporación de la citada Unidad de Rehabilitación al Sistema de Salud de Castilla y León, a través de su titular, la Consejería de Sanidad, será dicha Institución la que, lógicamente, asumirá la responsabilidad de cumplir en cada momento los requisitos legalmente establecidos”.

2.2.7. Atención a los enfermos mentales sometidos a tutela pública

En el informe anual correspondiente al año 2003, esta Procuraduría daba cuenta de la resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en relación con los expedientes **Q/159/03** y **Q/162/03**.

En dichos expedientes se analizaban los problemas que planteaba el nombramiento de tutor a los enfermos mentales judicialmente incapacitados, sin familia o cuyos familiares no estaban capacitados para asumir su tutela o representación legal.

En tales casos, en Castilla y León, el organismo sobre el que recae la asignación de la tutela, cuando debe ser asumida por una entidad pública, es la Gerencia de Servicios Sociales, organismo competente en materia de servicios sociales.

Además, tras las modificaciones normativas producidas en este ámbito, el art. 239 del Código Civil, establece que las entidades públicas asumirán la tutela de los incapacitados por ministerio de la ley, en defecto

de las personas recogidas en el art. 234 del mismo Código, o en caso de desamparo, situación que se da cuando aquellos quedan privados de la necesaria asistencia material o moral.

Ello determinó que los órganos judiciales de la Comunidad empezasen a dirigir sus requerimientos para la protección tutelar de las personas incapacitadas, en caso de excusa de las instituciones tutelares privadas, a la Administración autonómica (Gerencia de Servicios Sociales), que desde entonces ha tenido que asumir la tutela en diferentes ocasiones.

Ahora bien, como se indicaba en el informe ya citado, el nombramiento de la entidad pública como tutor debe alejarse del riesgo o peligro de burocratización de las funciones y la ilusoria sensación de seguridad que lleve a la desresponsabilización.

De ahí que la Fiscalía General del Estado (Consulta 2/1998) hablase de la imposibilidad de marginar la naturaleza cuasifamiliar de la tutela y la necesidad de atención material, moral y afectiva del incapacitado que posibilite el pleno desarrollo de su dignidad y personalidad. Tales aspectos, según dicho Ministerio Fiscal, “pueden quedar satisfactoriamente cubiertos cuando se goza de estructuras especialmente diseñadas para tales fines y con un personal especializado”. Los peligros e inconvenientes anunciados aparecerán, pues, con toda su fuerza “cuando la entidad pública no cuente con una estructura orgánica ad hoc, diseñada específicamente para tales fines”.

Estos factores apuntan en dicha Consulta a la responsabilidad que atañe a las distintas administraciones con competencias en este terreno para crear mecanismos públicos adecuados para atender esas competencias asistenciales, entre ellos, la constitución de organismos o estructuras aptas para asumir funciones tutelares, todo ello sin perjuicio de la obligación de fomentar la aparición y funcionamiento de fundaciones privadas que cuenten entre sus finalidades con esa protección.

Además, este planteamiento, ya antes de la reforma de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, ya había sido asumido por otras Comunidades Autónomas mediante la constitución de determinados organismos específicos para asumir esas funciones tutelares.

Teniendo en cuenta dichas consideraciones, esta Procuraduría consideró oportuno sugerir a la Administración autonómica la creación de un organismo específico, similar al existente en otras Comunidades Autónomas, para el eficaz desempeño de las funciones tutelares, y como complemento del necesario impulso del funcionamiento de las fundaciones de carácter privado.

Por todo ello, como se hizo constar en el informe del año 2003, se dirigió una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades con la finalidad de que, entre otros extremos, se procediera, mediante la aprobación de la oportuna normativa, a la creación de una Comisión de Tutela adscrita a esa Consejería para el ejercicio, entre otras funciones, de los cargos tutelares de personas mayores de edad

incapacitadas legalmente, la administración de sus bienes y la realización de actuaciones tendentes a su integración y normalización en su propio medio o, alternativamente, a proporcionarles los recursos adecuados para su asistencia o atención, cuidado, rehabilitación y afecto necesario.

Dicha comisión, a juicio de esta Procuraduría, y así se hizo constar en la resolución citada, debía estar facultada para instar a otros departamentos de la Administración autonómica la coordinación o colaboración en el ejercicio de las competencias asistenciales, y la creación de nuevos recursos en caso de manifestarse la insuficiencia de los existentes o de necesidades no cubiertas por los servicios ya creados.

Entre los miembros integrantes de la Comisión debía incluirse a algún representante de cada una de las fundaciones tutelares de carácter privado existentes en Castilla y León.

Todo ello, sin perjuicio de que en beneficio del incapacitado, se estimase más conveniente otra fórmula de participación pública para el eficaz ejercicio de tales funciones tutelares.

En este momento consta en esta Procuraduría la aceptación de dicha resolución por parte de la Consejería de Familia de Igualdad de Oportunidades.

En efecto, dicha Consejería ha comunicado a esta Institución lo siguiente:

- La Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria, promueve la protección de los individuos ante situaciones de incapacidad o desamparo, llenando el vacío legal en los casos en que ninguna de las personas recogidas en el art. 234 del citado cuerpo legal sea nombrado tutor, confiriendo esa responsabilidad a entidades públicas en el respectivo territorio.

- Teniendo en cuenta las responsabilidades encomendadas a las distintas Administraciones públicas de la Comunidad de Castilla y León, la adecuada protección de las personas y/o sus bienes, ha de garantizarse desde la perspectiva de una acción integrada que aglutine recursos y ámbitos de todos los sectores implicados en la realización de estos fines.

- Para ello, se está trabajando en la creación de una Comisión Tutelar de personas adultas de la Comunidad de Castilla y León, que se caracterizará por una participación multisectorial, por su carácter complementario a las actuaciones que corresponden en primera instancia a otras personas físicas del entorno familiar, y la garantía última del sistema de tutela.

- Con carácter interdepartamental y adscrita en principio a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Comisión estará integrada no sólo por las Administraciones públicas de la Comunidad sino también por entidades tutelares privadas sin fin de lucro.

- La norma por la que se creará esta Comisión, según el informe recibido, se encuentra actualmente en proceso de elaboración, por lo que la Consejería agradece las observaciones expuestas en la resolución dictada, que, al parecer, serán tenidas en cuenta en su redacción.

2.3. Minorías étnicas

Durante el año 2004 y hasta la fecha de cierre de este informe, esta Procuraduría no ha formulado ninguna resolución en los expedientes presentados en relación con los problemas de las minorías étnicas.

Las cuestiones a las que hacían referencia dichos expedientes estaban conectadas directa o indirectamente con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, solicitando sus promotores la intervención del Procurador del Común para lograr sus peticiones.

Así, puede citarse el expediente **Q/147/04**, iniciado después de la visita a esta Procuraduría de unos ciudadanos que transmitieron la inquietud existente entre los habitantes de una zona de León que a corto plazo se verían obligados a abandonar sus domicilios. La propiedad de las viviendas correspondía a una antigua empresa que había iniciado actuaciones judiciales para proceder al desahucio.

Además, en la queja también se aludía a las dificultades existentes para encontrar alojamiento porque, según manifestaban los reclamantes, el origen racial condicionaba negativamente las posibilidades de alquilar una

vivienda, razón por la cual se temía que el abandono de las viviendas se produjera sin tener otro sitio a donde ir.

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 para el problema que se les planteaba, solución que se les había ofrecido verbalmente en anteriores reuniones con autoridades municipales y de cuyo cumplimiento dudaban llegado este momento.

Esta Procuraduría consultó al Ayuntamiento las actuaciones municipales que pudieran llevarse a cabo en relación con la necesidad de vivienda de estas familias.

El informe remitido al respecto por la citada Corporación indicaba lo siguiente:

“Respondiendo a demanda de los vecinos y a través de la mesa de seguimiento de la comunidad gitana de León se determina finalizar el arreglo y acondicionamiento de los accesos a la zona (acuerdo tomado en reunión de la mesa el 5 de febrero de 2001). Intervienen para valoración, seguimiento de demandas individuales y desarrollo de los trabajos, técnicos de bienestar social y del servicio de obras.

Con la misma fecha que el anterior se acuerda estudiar la posibilidad de la colocación de puntos de luz, cursándose tal solicitud en fechas posteriores (6 de junio de 2001). Dicha solicitud queda anulada al oponerse formalmente el propietario de las viviendas y el solar a realizar cualquier tipo de obra sin su autorización (documento registrado en el Ayuntamiento el 27 de junio de 2001).

En respuesta a la demanda de arreglo de cubiertas de las viviendas se realizan las visitas pertinentes para valorar tal necesidad y realizar presupuesto por parte de técnicos de bienestar social y de escuela taller. Una vez valorada la necesidad de arreglo y recogida la documentación necesaria se determina que serán 12 las viviendas donde se intervendrá (se aprueba en reunión de la mesa de seguimiento de la comunidad gitana de 7 de mayo de 2001). Dicha solicitud queda anulada al oponerse formalmente el propietario del solar y las viviendas (documento registrado en el Ayuntamiento de 27 de junio de 2001).

Durante el año 2002 son 12 las familias beneficiarias de ayudas individualizadas en relación con la mejora de vivienda gestionadas por los técnicos de bienestar social.

La última información con la que cuenta el Ayuntamiento es que el número de familias ubicadas en la zona es de 22 integradas por 75 personas (indistintamente de su raza o de los derechos de

ocupación de las viviendas). Desde bienestar social no hay constancia de demanda por parte de las familias para el traslado o búsqueda de vivienda, no obstante sus demandas serán atendidas como a cualquier otra familia o individuo solicitante de información, apoyo técnico o ayuda económica”.

Por tanto la información enviada se refería a las actuaciones municipales realizadas durante los años 2001 y 2002, en relación con los residentes del citado barrio. En cuanto a la situación actual no existía constancia de ninguna demanda para el traslado o búsqueda de vivienda.

La representación de los afectados manifestaba que se habían llevado a cabo negociaciones con el Ayuntamiento durante el año 2003 (mes de agosto) a través, sobre todo, de conversaciones con una de las concejalías, conversaciones que habían sido interrumpidas sin motivo aparente, ya que existía un principio de acuerdo aceptado por todas las partes, los residentes, los propietarios y la Corporación municipal.

Por este motivo se solicitó del Ayuntamiento la remisión de un nuevo informe en el que se hiciera referencia a la realidad de las negociaciones aludidas, las posibles soluciones que fueran abordadas y la causa de la suspensión, como también la posibilidad actual de solucionar esta cuestión.

La tramitación de esta queja se ha prolongado a lo largo de todo el año, puesto que el Ayuntamiento en lugar de ampliar la información como le fue solicitado, respondió el 7-6-04 en los siguientes términos:

“Me remito a lo que informó la Concejalía de Bienestar Social en su informe de fecha 16 de marzo de 2004”.

Esta respuesta hizo necesario dirigir una nueva petición de informe el 22-7-04 reiterando los aspectos sobre los que se pedía información más detallada, petición que obtuvo idéntica respuesta el 28-12-04.

También a finales del año 2004 esta Procuraduría atendió a uno de los residentes en las viviendas afectadas cuando faltaban dos días para que se procediera al lanzamiento, que después fue aplazado, sin que se tengan noticias posteriores de haberse procedido al desalojo.

Esta Procuraduría prosigue todavía su intervención para obtener información detallada sobre los aspectos manifestados por los interesados, sobre los cuales no se ha conseguido información municipal precisa.

ÁREA J

ÁREA J

SANIDAD Y CONSUMO

Expedientes Área.....	158
Expedientes remitidos a otros organismos	9
Expedientes admitidos	99
Expedientes rechazados.....	32

1. SANIDAD

El año 2004 ha supuesto la definitiva consolidación del sistema sanitario de Castilla y León, tras el traspaso de competencias en materia sanitaria que se produjo en el año 2002.

La Constitución articula un sistema de competencias en materia sanitaria por el que se reconoce al Estado, en el art. 149.1.16, las competencias en materia de Sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos; por estas competencias, se legisló, en su momento, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y 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, nuestra Comunidad Autónoma se atribuye, en los arts. 34.1.1ª. y 2ª. del Estatuto de Autonomía, 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 determinan la competencia de la función ejecutiva en materia de productos farmacéuticos, así como la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. De esta forma, las leyes autonómicas fundamentales en materia sanitaria son tanto la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León, como la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

En este año, se ha desarrollado la normativa autonómica: así, cabe mencionar el Decreto 119/2004, de 25 de noviembre, por el que se regulan los criterios de utilización de habitación de uso individual en los centros hospitalarios del Sistema de Salud o concertados con éste.

1.1. Salud pública

1.1.1. Control e higiene de los alimentos

En este apartado, analizamos las quejas relacionadas con el control de las condiciones higiénico-sanitarias de los alimentos en Castilla y León

en relación con el control de éstos para preservar posibles daños a la salud pública.

Las quejas que llegan a esta Procuraduría no son muy numerosas, y muestran fundamentalmente la disconformidad con la actuación de las administraciones públicas en relación con la adopción de medidas cautelares que suponen perjuicio a algún productor: así, sólo cabe mencionar la queja **Q/1718/03** referida a la disconformidad con la paralización en la comercialización de un producto alimenticio en Valladolid que causaba presuntamente graves perjuicios a su propietario.

1.1.2. Control e inspección sanitaria de centros

En este apartado, hacer referencia a las materias relacionadas con políticas de promoción, prevención y restauración de la salud, con las condiciones higiénico-sanitarias de cualquier instalación o actividad industrial, turística y de cualquier tipo de nuestra Comunidad Autónoma, salvo las explotaciones ganaderas que tienen su apartado específico.

En este caso, debemos mencionar el expediente de queja **Q/283/03**, que hacía referencia a presuntas deficiencias en el funcionamiento de diversos herbolarios en la localidad abulense de Sotillo de la Adrada. Según el autor de la queja, un herbolario carecía presuntamente de licencia municipal de actividad y apertura, aunque lleva más de ocho años funcionando, ni tampoco tenía autorización sanitaria de funcionamiento, siendo denunciados estos hechos ante el Servicio Territorial de Sanidad y

Bienestar Social de Ávila, sin que sepa si se abrió expediente o no. El otro vendía hojas de marihuana para infusiones y tampoco se sabe si tiene las licencias y autorizaciones sanitarias pertinentes.

Tras solicitar información a las Consejerías de Medio Ambiente y de Sanidad y al Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada, nos centramos en uno de ellos que tiene la denominación de grow-shop que tiene licencia de actividad y autorización sanitaria de establecimiento como herbolario (venta de alimentos dietéticos y de régimen), pero nos encontramos con un problema generalizado como es el caso de la falta de regulación legal de los *grow-shops* en el ámbito estatal.

Así, los *grow-shops* son establecimientos que se dedican a la venta de productos para el cultivo de la marihuana. En la legislación penal, el tráfico de la marihuana se encuentra penalizado en el actual art. 368 del Código Penal que tipifica como delito a “los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines, serán castigados...”, pero no se encuentra tipificado como tipo delictivo la venta de semillas de la planta del cáñamo. En materia administrativa, el art. 25.1 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana: “Constituyen infracciones graves a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita, aunque

no estuviera destinada al tráfico, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal, así como el abandono en los sitios mencionados de útiles o instrumentos utilizados para su consumo”. Por ello, la tenencia ilícita de la marihuana, aunque sea para autoconsumo, en un lugar público constituye una sanción administrativa al amparo de este precepto: así, a título de ejemplo la STS de 28 de septiembre de 1998 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de septiembre de 1999.

Sin embargo, la venta de semillas para su plantación en lugares privados, al igual que la venta de productos accesorios, no constituyen por sí mismos, ni una infracción penal ni administrativa, por lo que al amparo de este vacío legal han surgido los *grow-shops* en determinadas localidades de España, entre las cuales se encuentra la objeto de la presente queja en la localidad abulense de Sotillo de la Adrada.

Dicho establecimiento cuenta con licencia de apertura expedida por el Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada, como “venta al por menor de productos de jardinería y complementos”, contando igualmente con autorización sanitaria como herbolario (venta de alimentos dietéticos y de régimen) expedida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila. Sin embargo, tal como nos dice el autor de la queja, este establecimiento se publicita en un periódico mensual de esta localidad, como Grow-Shop-Herbolario con los siguientes productos: complementos

dietéticos, etnobotánica, productos del cáñamo, cosmética ecológica, regalos originales, inciensos y esencias, nutrición vegetal, fitopatologías, soluciones ecológicas.

Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, debe procederse por parte del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Ávila a un mayor control de las inspecciones dirigidas a este establecimiento para comprobar que la actividad que se lleva a cabo en dicho establecimiento coincide con la autorización sanitaria de funcionamiento de herbolario y que, por tanto, cumple con los requisitos que marca la legislación vigente en esta materia. Igualmente, el Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada, dentro de las facultades de inspección que determina el art. 61 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, debe vigilar que la actividad que se desarrolla en este establecimiento se ajusta a la licencia de apertura otorgada en su día.

En lo que respecta a la regulación general de los *grow-shops*, se trata de una cuestión que sobrepasa el ámbito de esta queja, ya que existen posturas dispares tanto desde el punto de vista ético, como legal. Así, desde la estricta perspectiva de la legalidad vigente, existe un vacío legal en torno a la regulación jurídica de dichos establecimientos que se encuentran en una situación de alegalidad. Así, lo ha afirmado recientemente el Fiscal Antidroga del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el Seminario sobre Cannabis y Cannabinoides celebrado en Alicante

este mes, considerando necesaria la regulación administrativa de estos establecimientos, reforzando los controles administrativos mediante la exigencia de autorizaciones específicas. Asimismo, dentro de ese campo, se manifiesta que la venta de semillas marihuana no es ilegal, al no estar incluido dentro de la lista de sustancias psicotrópicas que establece el Convenio de Viena de 1971.

En otro artículo doctrinal, un Fiscal del Tribunal Supremo analiza este problema desde el punto de vista penal, especificando, en primer lugar, que el cultivo esencialmente con una actividad instrumental que sólo alcanza relevancia jurídico penal en la medida en que el proceso de su puesta en marcha persiga como finalidad la obtención de droga con ánimo de traficar, en el amplio sentido de su acepción, se encuentra tipificado como delito en el actual Código Penal, pero quedan excluidos “por su irrelevancia el cultivo de la planta del cannabis destinado al autoconsumo, o a cualquiera de las modalidades exentas de punición”.

En lo que respecta a la publicidad estricta y gráfica, eminentemente divulgativa y con carácter paracientífico, acerca de la manipulación de la planta de cannabis para la obtención del hachís y su proceso de elaboración, entran dentro del ámbito de promoción del consumo ilegal de drogas expresada en el tipo básico del Código Penal, mientras que la propaganda de la venta de cannabis en cantidades de cultivo doméstico que en principio no excedan de las racionales para su consumo y

autoabastecimiento con el mismo fin no podrá considerarse en modo alguno constitutivo de delito, al carecer de entidad penal.

Sin embargo, en relación con los *grow-shops*, hasta ahora ninguna Comunidad Autónoma ha regulado nada en esta materia; únicamente, Cataluña ha intentado fomentar determinadas normas de autorregulación de estos establecimientos, como es el hecho de prohibir la entrada a los menores de 18 años de edad, pero sin promulgar ninguna norma jurídica administrativa al efecto.

En el ámbito administrativo, entendemos que la Administración que, en su caso, debería regular dichos establecimientos sería la Administración Central del Estado, al ser precisa, a juicio de esta Procuraduría, una regulación básica y uniforme de esta materia en todo el territorio español. Por ello, además de remitir esta cuestión al Ministerio Fiscal y de formular resoluciones al Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada y a la Consejería de Sanidad, se envió comunicación al Defensor del Pueblo, se envían todas estas actuaciones al Defensor del Pueblo por si considerase conveniente dirigirse a la Administración del Estado para que ésta regulase dichos establecimientos, bien prohibiéndolos, bien estableciendo una autorización específica, y así acabar con la situación de ilegalidad en que se encuentran ahora.

El Defensor del Pueblo nos ha contestado considerando muy interesante esta cuestión por lo que se ha dirigido al Ministerio del Interior

para que recibir mayor información.

1.2. Atención sanitaria

1.2.1. Atención primaria

La atención primaria en nuestra Comunidad Autónoma se realiza a partir del marco territorial y poblacional de las Zonas Básicas de Salud, a través de los Centros de Salud que desarrollan de forma integrada esta atención.

En este año, no se han producido quejas sobre la organización de las Zonas Básicas de Salud, sino que éstas se han centrado fundamentalmente en los servicios que se prestan en los Centros de Salud, en las zonas rurales. Así, cabe mencionar una serie de quejas **Q/2249/03**, **Q/2250/03**, **Q/2251/03** y **Q/2274/03** por el que se procedió a un estudio de los medios de los que disponía el Centro de Salud de la localidad segoviana de Cuéllar.

Así, según el autor de la queja, la falta de estos medios se concretan en los siguientes aspectos que pasamos a describir a continuación:

- Escasez del número de pediatras atendiendo en la Zona de Salud de Cuéllar, dado el elevado número de niños de la comarca y las características de la zona semiurbana.

- Carencia de una UVI móvil medicalizada en dicha Zona Básica de Salud que preste una mejor asistencia sanitaria medicalizada.

- Falta de un servicio de radiología básico en el Centro de Salud por lo que tienen que desplazarse a Segovia.

Por ello, se solicitó informe a la Consejería de Sanidad solicitando información al respecto, fundamentalmente, en comparación con otras Zonas Básicas de Salud. Para poder comenzar a analizar la cuestión objeto de queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una Zona Básica de Salud que la Junta de Castilla y León ha considerado semiurbana compuesta por diez municipios: Cuéllar, Chañe, Fresneda de Cuéllar, Frumales, Gomezserracín, Pinarejos, Samboal, San Cristóbal de Cuéllar, Sanchonuño y Vallelado, que supone una población de más de trece mil habitantes, de los cuales nueve mil se concentran en el municipio de Cuéllar. Dicho municipio es por el número de habitantes el segundo de la provincia de Segovia, y está constituido por una serie de localidades anejas a él: Arroyo de Cuéllar, Campo de Cuéllar, Chatún, Dehesa, Dehesa Mayor, Escarabajosa de Cuéllar, Fuentes de Cuéllar, Lovingos y Torregutiérrez.

Así, en primer lugar, hemos de decir que la queja se refiere a la carencia de una Unidad de Radiología Básica en dicho Centro de Salud que obliga a los usuarios a desplazarse a la capital segoviana para someterse a placas o a radiografías por la falta del servicio de Rayos. Frente a esta demanda, la Consejería de Sanidad nos responde que es cierta esta inexistencia y que no se considera como un servicio básico, sin que esté

prevista su implantación.

Para analizar esta cuestión, debemos partir del RD 63/1995, de 20 de marzo, que señala como una de las prestaciones de la asistencia especializada al diagnóstico por imagen, entre la que se encuentra la “radiología general”. Por ello, no puede considerarse como un servicio básico de la atención primaria que se debe prestar de forma obligatoria en los Centros de Salud que la Ley General de Sanidad en su art. 63 ha configurado como “centros integrales de atención primaria”, sin que, por tanto, exista una obligación jurídica de que en todos los centros de salud exista una Unidad de Radiología.

Sin embargo, de la información remitida por la Administración autonómica, se comprueba que hay localidades cuyo Centro de Salud carece de unidad de radiología básica, como son Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Béjar, Cuéllar, Medina del Campo y Benavente, mientras que otras cuentan con esta Unidad, como Arévalo, Astorga, La Bañeza y Ciudad Rodrigo. Sin embargo, tenemos que tener en cuenta un matiz muy importante: en Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Medina del Campo y Benavente cuentan con un centro hospitalario comarcal, como centro de atención especializada a toda la población de la comarca, por lo que estos ciudadanos cuentan realmente con Unidad de Radiología en su localidad, sin necesidad de tener que desplazarse a la capital de la provincia. Por lo tanto, realmente son las localidades de Béjar y Cuéllar las que no tienen

Unidad de Radiología en los Centros de Salud y las que tienen que desplazarse a sus capitales de provincia para que les practiquen una radiografía.

Además, un núcleo de similares características al de Cuéllar, como es el caso de la localidad de Arévalo, con un número parecido de habitantes y que también es la segunda localidad por habitantes de la provincia de Ávila, cuenta con una Unidad de Radiología Básica, sin que tenga que desplazarse a la capital abulense. Asimismo, hay Centros de Salud en localidades próximas, como la de Peñafiel o Íscar, en la provincia de Valladolid, que disponen de dicho servicio a pesar de que esta localidad cuenta con un menor número de habitantes, y se encuentra a una distancia kilométrica similar a su capital de provincia. Por ello, esta Procuraduría entiende que, aunque no existe una obligación jurídica para la existencia de una Unidad de Radiología en dicho centro de salud, la Consejería de Sanidad debería proceder a su estudio y valoración, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, para que se instale en el Centro de Salud de dicha localidad una Unidad de Radiología básica que preste sus servicios a los habitantes de Cuéllar.

En lo que respecta a las deficiencias en la atención pediátrica en la Zona Básica de Cuéllar, la queja se refiere a la sobrecarga de trabajo que tiene el pediatra de dicha zona básica con una presión asistencial por

encima del resto de las localidades cercanas a Cuéllar. Ante esta queja, la Consejería de Sanidad nos informa que los pacientes menores de 14 años de edad son 1.384, aunque el número de tarjetas sanitarias adscritos al Pediatra es de 893, ya que algunos niños están voluntariamente adscritos al médico de familia de su localidad. Además, nos contesta que la ratio de pacientes por pediatra en las zonas básicas de salud semiurbanas es aproximadamente de 969 niños/pediatra,

Para ello, debemos acudir a la normativa aplicable en esta materia, como es el RD 1575/1993, de 10 de septiembre, por el que se regula la - Libre Elección de Médico en los Servicios de Atención Primaria del Instituto Nacional de Salud, en el que se dice en su artículo séptimo que “Los facultativos de pediatría tendrán un número óptimo de personas asignadas que estará comprendido entre 1.250 y 1.500 personas, según las características de la zona básica de salud relacionadas en el artículo anterior”. En la actualidad, existe un pediatra en esta Zona Básica de Salud, por lo que tampoco se supera el número máximo de 1.500 personas que marca la normativa de sanidad, sin que exista una obligación jurídica de ampliar dicho servicio de pediatría.

Sin embargo, debemos considerar como cifra indicativa en este caso como población infantil menor de 14 años de edad es de 1.384 niños, con independencia de que, posteriormente, algunos de estos niños se encuentren adscritos a un médico de familia con el resto de los adultos. En efecto, el

art. 4 del RD 1575/1993 determina que “En aquellas zonas básicas de salud en las que no exista asignado pediatra por su escasa población infantil, la elección para las personas de hasta catorce años podrá realizarse:

a) Entre los médicos generales destinados a la Zona Básica de Salud.

b) Entre los pediatras existentes en el Área de Salud.

c) Entre los pediatras del núcleo en que resida el paciente o usuario, si aquél supera los 250.000 habitantes”.

Las condiciones que marca el Real Decreto para que se adscriba población infantil a un médico general no concurren en la Zona Básica de Salud de Cuéllar, por lo que el número que debemos tener en cuenta es el de 1.384 niños, con independencia de que estén adscritos o no a un médico de pediatra. Además, debemos indicar que en este punto, se está incumpliendo la normativa sanitaria ya que, en principio, los niños menores de 14 años de edad deben adscribirse a un pediatra, sin que pueda asignarse a un médico de familia salvo que no exista un pediatra en la Zona Básica, máxime cuando afecta a casi cuatrocientos niños (35%), cuyos padres prefieren que acuda a un médico de familia que a un pediatra por motivos que desconocemos.

Por lo tanto, comprobamos que el indicador en Cuéllar de la ratio niños/pediatras vuelven a superar la media establecida para las zonas básicas de salud semiurbanas. No corresponde a esta Institución determinar

las medidas concretas que se pueden establecer para la mejora de la atención pediátrica en Cuéllar, ya que corresponde a la Consejería de Sanidad tomar las mismas de acuerdo con la política de medios personales y materiales que estime conveniente. Por ello, esta Procuraduría vuelve a entender que, aunque no existe una obligación jurídica ya que no se supera el límite máximo del cupo de pediatras establecidas en el Real Decreto mencionado, la Consejería de Sanidad debe adoptar las medidas oportunas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, para mejorar la atención pediátrica en la Zona Básica de Salud de Cuéllar y evitar así que el 35% de niños menores de 14 años se encuentren adscritos al médico de familia y no a un pediatra que es el facultativo especializado en el tratamiento de la salud infantil.

En lo que respecta a la dotación de una UVI móvil medicalizada (UME), debemos indicar que, según la Consejería de Sanidad, es cierto que la localidad de Cuéllar carece de dicho transporte sanitario de emergencias por no reunir los requisitos fijados, ya que debe ser superior a 30.000 habitantes, mientras que la población de la Zona Básica de Cuéllar se encuentra sobre los 13.000 habitantes, exponiendo una serie de indicadores que muestran que no es necesaria la existencia de una UME, al contrario de lo que expone el autor de la queja.

Así, esta Procuraduría vuelve a comprobar que no existe una

obligación jurídica de dotar a cada Zona Básica de una UVI móvil medicalizada. Pero, en este supuesto, esta Institución comprueba que la Zona Básica de Salud de Cuéllar no se encuentra por debajo de los parámetros de la Comunidad Autónoma; en efecto, las únicas comarcas que se encuentran con un menor número de población son las de Arenas de San Pedro (Valle del Tiétar), Ciudad Rodrigo (Salamanca), Puebla de Sanabria (Sanabria), Cervera de Pisuerga (Montaña Palentina) y Medina del Pomar (Merindades) que se configuran como áreas periféricas de nuestra Comunidad Autónoma que precisan un tratamiento especial.

En el caso de Cuéllar, es cierto que es una de las localidades más lejanas del sitio en dónde se encuentra la UVI móvil (56 Kms.), pero, según la Consejería de Sanidad, se encuentran dentro del bucle temporal de 30 a 40 minutos del centro hospitalario. Además, la propia Administración sanitaria admite que se va a implantar una Unidad de Soporte Vital Básico (USVB) en Cuéllar que va a servir de apoyo a la unidad móvil medicalizada (UME) de Segovia y a los helicópteros medicalizados. Según el informe de la Consejería de Sanidad, esta unidad va a estar dotada de un conductor y un técnico de soporte sanitario y será medicalizable por el personal de Atención Primaria cuando fuese necesario.

Además, en este supuesto no existe una discriminación con otras localidades próximas como es en el caso de Íscar o Arévalo que tampoco tienen este servicio, tal como sucedía en la Unidad de Radiología. Por ello,

en lo que respecta a la UVI móvil, esta Procuraduría, aún entendiendo que paulatinamente debe producirse una mejora de los servicios sanitarios de nuestra Comunidad de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, no observa ninguna irregularidad en la actuación de la Consejería de Sanidad al tener prevista la implantación de una Unidad de Soporte Vital Básico.

Por último, analizando la petición de un mayor número de especialidades en la localidad de Cuéllar, bien sea a través de un Centro de Especialidades o a través de un Hospital Comarcal, debemos partir de la moción aprobada por unanimidad de la sesión ordinaria de 30 de septiembre de 2003 del Pleno del Ayuntamiento de Cuéllar en el que se propone la siguiente actuación: *“Que una comisión de ediles de este Ayuntamiento, (...debiera estar integrada por el Alcalde como representante del equipo de gobierno y un componente de cada uno de los grupos políticos que lo conforman), mantenga una entrevista con el Consejero de Sanidad de la Junta de Castilla y León, para exponerle y negociar con la Administración autonómica, las necesidades de mejora que en el campo de los servicios sanitarios tiene el centro de salud de Cuéllar y que han sido demandados por la población de toda la comarca”*.

Esta Procuraduría, por tanto, constata la existencia de una petición de mejora de la asistencia sanitaria en la localidad de Cuéllar, por parte de todos los representantes del Pleno municipal, representativo de todos los ciudadanos de esta localidad. Sin embargo, esta Institución no puede

determinar si esta mejora en general debe consistir en la construcción de un nuevo Centro de Salud, de un mayor número de especialidades, o de un Hospital Comarcal. Esto, volvemos a insistir, es competencia de la Administración autonómica al que le corresponde la planificación y ordenación sanitaria, al igual que en la aprobación del mapa sanitario de nuestra Comunidad Autónoma, mientras que a las corporaciones locales le corresponde, en su ámbito territorial, prestar la colaboración precisa para una mejor asistencia a los ciudadanos.

En efecto, la Ley de Bases de Régimen Local establece en su art. 25.2 i) como competencia municipal “la participación en la gestión de la atención primaria de la salud” que se ha desarrollado en los arts. 56 y ss. de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que ha determinado la participación de las corporaciones locales en las áreas de salud y en los arts. 19 y 57 de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación sobre el Sistema Sanitario, que determinan la participación de las corporaciones locales, especialmente en el caso que nos atañe, de los ayuntamientos con mayor población de derecho en el Consejo de Salud de la Zona Básica; en esta Zona Básica de Salud correspondería al Ayuntamiento de Cuéllar.

Por supuesto, no es misión de esta Institución señalar aquellas medidas que deben ser adoptadas en la mejora de la atención primaria y especializada en el Centro de Salud de Cuéllar; dicha tarea corresponde a

las administraciones implicadas en el legítimo ámbito de las decisiones políticas y de la discrecionalidad administrativa. Esta Procuraduría entiende que uno de los instrumentos más adecuados para el convenio de voluntades de ambas administraciones es la firma de un convenio de colaboración entre la Administración sanitaria y el Ayuntamiento de Cuéllar para el cumplimiento de la moción aprobada en el Pleno de 30 de septiembre de 2003 y tomar medidas para la mejora de la asistencia sanitaria de esta localidad y su comarca. Este acuerdo debe efectuarse, por supuesto, de acuerdo con la legalidad vigente y con el pleno respeto a las competencias de cada una de las administraciones públicas intervinientes, con el objetivo de garantizar la equidad, la calidad y la participación social para todos los usuarios de los servicios sanitarios en la Zona Básica de Salud de Cuéllar.

En conclusión, con esta resolución, esta Procuraduría ha comprobado que las carencias denunciadas no suponen ninguna vulneración a la normativa jurídica sanitaria. Sin embargo, por parte de la Administración sanitaria debe producirse, de forma paulatina, el esfuerzo para un tratamiento homogéneo de todas las zonas básicas de salud de nuestra Comunidad Autónoma que se encuentren en una situación similar para así garantizar el acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas en esta Ley en condiciones de igualdad efectiva.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a las administraciones públicas implicadas:

Ayuntamiento de Cuéllar:

“1. Que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se estudie la suscripción de un Convenio de Colaboración entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Cuéllar para la mejora de la asistencia sanitaria en la Zona Básica de Salud de Cuéllar en el marco de la moción aprobada en el Pleno del Ayuntamiento de esta localidad en sesión ordinaria de 30 de septiembre de 2003.

2. Que, por parte del Ayuntamiento se colabore en el ejercicio de sus competencias con la Consejería de Sanidad para la mejora de la asistencia sanitaria a los usuarios de la Zona Básica de Salud de Cuéllar”.

Consejería de Sanidad:

“1. Que, por parte de la Consejería de Sanidad, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se valore la creación de una Unidad de Radiología en el Centro de Salud de Cuéllar, al igual que los ya existentes en las zonas básicas de Íscar, Peñafiel y Arévalo.

2. Que, por parte de la Consejería de Sanidad, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se valore la mejora de la atención

pediátrica en la Zona Básica de Salud de Cuéllar y evitar así que el 35% de niños menores de 14 años se encuentren adscritos al médico de familia y no a un pediatra que es el facultativo especializado en el tratamiento de la salud infantil.

3. Que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en el ejercicio de sus potestades discrecionales, se estudie la suscripción de un Convenio de Colaboración entre la Gerencia Regional de Salud y el Ayuntamiento de Cuéllar para la mejora de la asistencia sanitaria en la Zona Básica de Salud de Cuéllar, en el marco de la moción aprobada en el Pleno del Ayuntamiento de esta localidad en sesión ordinaria de 30 de septiembre de 2003”.

Ante estas resoluciones, sólo ha contestado la Consejería de Sanidad, aceptando parcialmente ésta, en el sentido de que en la actualidad se ha incorporado una enfermera a la consulta de pediatría, mejorando de esta manera la atención pediátrica de la Zona Básica de Salud de Cuéllar, al igual que, en breve tiempo, se puedan iniciar consultas de salud mental y ginecología en ese Centro de Salud; sin embargo, siguen sin considerar suficientes la instalación de una Unidad de Radiología Básica en ese Centro de Salud. Por último, hemos de mencionar que el Ayuntamiento de Cuéllar todavía no ha contestado a nuestra resolución.

Igualmente, se mantienen las quejas referidas a la construcción y

ubicación de los centros de Salud en las zonas urbanas de nuestra Comunidad Autónoma; así, hemos de mencionar la finalización del expediente **Q/2005/03**, relativa a la falta de un centro de salud específico en la Zona Universidad-Centro en la capital salmantina, que ya mencionamos en el informe del año anterior. La cuestión objeto de queja hacía referencia a la situación de dos de las zonas básicas de salud urbanas ubicadas en la capital salmantina: Sancti-Spiritus-Canalejas, y Universidad-Centro, tal como se configuran en el Decreto 6/2002, de 10 de enero, por el que se organizan las Zonas Básicas de Salud de Castilla y León. Los servicios sanitarios de ambas zonas básicas de salud se prestan en el Centro de Salud “Filiberto Villalobos” de la Cuesta-Sancti Spiritus, nº 27, sin que la Zona Básica de Salud Universidad-Centro tenga un Centro de salud propio e independiente.

Por ello, se solicitó información a la Consejería de Sanidad y al Ayuntamiento de Salamanca, con respecto al Centro de Salud existente, la Consejería de Sanidad nos informa que el edificio tiene una antigüedad de 25 años, y que consta de dos plantas: una baja y otra primera del edificio de uso eminentemente residencial, ubicado en las confluencias de las calles Cuesta de Sancti-Spíritus y Ronda de Sancti-Spíritus. En el año 1993, se realizaron una serie de obras de adaptación de dicho edificio y la Consejería de Sanidad nos presenta un informe del Arquitecto Técnico de la Gerencia de Salud de Área de Salamanca de 9 de septiembre de 2003 en el que nos informa de *“que el Centro de Salud presenta graves carencias*

en cuanto a la accesibilidad del edificio, ya que aún contando con dos accesos desde el exterior, ambos se realizan a través de escaleras, no existiendo dispositivos mecánicos, rampas o ascensores que faciliten el acceso al mismo, a personas con movilidad reducida”.

Para mejorar todas estas deficiencias de accesibilidad, se planteó por parte de la Gerencia de Salud de Área de Salamanca la adquisición de un local comercial situado en la planta semisótano de dicho edificio ubicado por debajo del Centro de Salud, y así poder ampliarlo, y resolver los problemas de accesibilidad existentes. Sin embargo, el informe mencionado es claro en el sentido de la imposibilidad de instalación de un ascensor con tres paradas: planta semisótano o de acceso, planta baja y planta primera, ya que se necesitaría de una altura libre de 3’30 m. a 3’60 m. frente a la altura de 2’60 m. que disponemos en la última planta del edificio. Por ello, su conclusión era la siguiente: *“Que teniendo en cuenta las características constructivas de la edificación descrita anteriormente, así como las consideraciones enumeradas en punto anterior, no se considera conveniente realizar la adquisición del local situado en planta de semisótano y ubicado debajo del Centro de Salud “Filiberto Villalobos” situado en C) Cuesta de Sancti-Spíritus de Salamanca, ya que con los ascensores existentes actualmente en el mercado no sería posible adaptar las obras de ampliación necesarias a lo establecido en normativa vigente de accesibilidad y supresión de barreras”.*

Por ello, la propia Consejería de Sanidad reconoce la existencia del problema objeto de queja, y que ha dado lugar a 46 quejas presentadas por los usuarios de dicho Centro de Salud, y a la búsqueda de soluciones para buscar una alternativa para la atención primaria a estas dos zonas básicas de salud.

Con respecto a esta cuestión, se produjo ya un debate en la Comisión de Sanidad y Bienestar Social el día 1 de octubre de 2002, con motivo del debate en la Proposición No de Ley, PNL 746-III, relativa a soluciones a los problemas existentes en el Centro de Salud de la Zona Universidad-Centro. En dicho debate publicado en el Diario de Sesiones de Comisiones nº 371 de la anterior legislatura, se indicaba que en el Programa de Inversiones de Infraestructura Sanitaria en Castilla y León para el período dos mil dos-dos mil diez, se contempla una inversión de 384.500 euros para el Centro de Salud Filiberto Villalobos, y de 629.000 euros para el Centro de Salud Universidad-Centro. El problema es el apuntado en el informe de la Consejería de Sanidad y que se reconocía en dicho debate por los grupos políticos intervinientes: *“la dificultad que existe en encontrar un local adecuado con las dimensiones y requisitos necesarios para ubicar un centro de salud, dado la escasez que hay de locales de estas características en el centro de Salamanca...”*

Tras, el debate de esta Proposición No de Ley, se aprobó por asentimiento por parte de la Comisión de Sanidad y Bienestar Social la

siguiente resolución, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 15 de octubre de 2002 que paso a transcribirle:

“Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a:

1. Trasladar el Centro de Salud de la Zona Universidad-Centro a otro edificio y,
2. Realizar las obras de construcción o adecuación del local de la Zona de Prosperidad dentro de un plazo máximo del año 2003”.

Sin embargo, tal como reconoce la Consejería de Sanidad en su informe, dicha resolución no ha sido cumplida por los mismos motivos que se aducía en el debate y, a pesar de los contactos informales con el Ayuntamiento de Salamanca, del que no hay constancia documental.

Pero, existe otro problema a analizar, y es el de la cuestión de las licencias existentes en dicho centro de salud; éste se encuentra en un edificio cuya antigüedad data de 25 años, pero que se trasladó allí desde el año 1994. En dicho año, ya se encontraba en vigor, la Ley de Actividades Clasificadas de Castilla y León, que establecía en su art. 2 un sistema de *numerus apertus*, ya que quedaban “sometidas a la presente Ley todas las actividades o instalaciones que se denominarán clasificadas, incluidas sin carácter limitativo en la relación siguiente...” Entre estas actividades, se encontraban las de servicios en general, por lo que cabe interpretar que un Centro de Salud requiere licencia de actividad, obras y apertura para su

funcionamiento.

Sin embargo, de la información facilitada por el Ayuntamiento de Salamanca y la que nos suministra el autor de la queja, se dice que, tras comprobar los archivos municipales del Área de Ordenación Local, no existe dicha solicitud de licencia de obras de reforma, ni licencia de actividad durante el año 1994 para la apertura de dicho Centro de Salud. Por ello, con esta información, y tras preguntar esta Procuraduría al Ayuntamiento de Salamanca sobre “si el actual Centro de Salud “Filiberto Villalobos”, ubicado en la cuesta Sancti Spiritus tiene licencia de actividad, obra y apertura desde su puesta en funcionamiento de 1994”, cabe deducir que el Centro de Salud objeto de queja no tienen las licencias municipales preceptivas. En efecto, no es posible argumentar que, al ser titularidad de la Administración, ésta no tenga que obtener la licencia municipal pertinente: así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina en una Sentencia de 18 de diciembre de 2001 referida a una oficina de la Agencia Tributaria de la Administración del Estado en Madrid que “no puede compartirse las tesis del Abogado del Estado en el sentido de que la actividad desarrollada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no precisa licencia de actividad. No puede pretenderse que la Administración del Estado ostente el privilegio de no estar sometida al ordenamiento jurídico, ello sería contrario al art. 9 de la Constitución que establece la sumisión de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y la

legislación urbanística obliga por igual a las personas físicas, a las jurídicas a los poderes públicos”; existe una sentencia idéntica en esa misma fecha de dicha Sala con respecto a una oficina de correos.

Nos encontramos, por tanto, con el ejercicio de una actividad a desarrollar en un Centro de Salud sin las licencias municipales pertinentes, por lo que es preciso acudir a la normativa aplicable en la actualidad, como es la prevista en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León y la Ordenanza de Prevención Ambiental del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca. La Ley de Prevención Ambiental establece un sistema de listas para describir las actividades que deben sujetarse al régimen de autorización ambiental establecido en el Anexo I, las sometidas a evaluación de impacto ambiental en los Anexos III y IV, aquellas exentas del trámite de calificación e informe de las comisiones de prevención ambiental (herederas de las comisiones provinciales de actividades clasificadas) regulado en el Anexo II, y, por último, aquellas actividades sujetas a comunicación ambiental incluidas en el Anexo V, mientras que para el resto, como cláusula residual, se exigiría una licencia ambiental.

No existe ningún apartado específico que indique los centros de salud, por lo que cabría, a juicio de esta Procuraduría, acudir al apartado general establecido en el Anexo V de dicha norma que establece la necesidad de una mera comunicación para las oficinas y edificios administrativos. Las actividades sujetas a comunicación se regulan en el

art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental, ampliándose el número de supuestos con respecto a aquellas actividades que sólo requerían licencia de actividad y apertura de acuerdo con la antigua Ley 5/93. Dicho artículo establece en este caso que “precisará previa comunicación al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta Ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial”. El párrafo tercero de dicho artículo indica que “Los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, pueden sustituir el régimen de comunicación por el sistema de establecer la licencia ambiental para determinadas actividades incluidas en el Anexo V.”

Este sistema se ha aplicado en el municipio de Salamanca, aprobándose una Ordenanza de Prevención Ambiental que obliga a la obtención de la licencia ambiental que determina la necesidad de obtener licencia ambiental para las “oficinas y edificios administrativos, siempre que su potencia mecánica instalada sea igual o superior a 10 KW o su superficie sea igual o superior a 200 metros cuadrados”. Por tanto, al tener una superficie superior a los 250 metros cuadrados, de acuerdo con el informe del Arquitecto Técnico mencionado, para obtener su legalización, sería preciso que el órgano competente de la Consejería de Sanidad solicitase licencia ambiental para proceder así a la legalización de dicho Centro de Salud ante el Ayuntamiento de Salamanca.

Sin embargo, el problema fundamental para comprobar si dicha

actividad es legalizable, es la cuestión de la accesibilidad. En este caso, hay que aplicar la normativa vigente en la actualidad que es cuando se pretende legalizar esta situación.

En efecto, habría que aplicar la normativa de accesibilidad actual que es la Ley 3/1998, de 4 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que lo desarrolla, y la Ordenanza Municipal de Accesibilidad Integral aprobada en sesión plenaria de 9 de noviembre de 1995. Esta Ley, de acuerdo con lo mencionado en su artículo segundo, se aplica a “la construcción de nueva planta, redistribución de espacios o cambio de uso de edificios, establecimientos e instalaciones que se destinen a fines que impliquen concurrencia de público, entre los que se encuentran: centros y servicios, sanitarios y asistenciales” De acuerdo con el mencionado informe del Arquitecto Técnico de la Gerencia del Área de Salud de Salamanca, dicho edificio no cumple con los requerimientos funcionales y dimensiones mínimas que establece el Anexo II del Reglamento de la Ley de Accesibilidad, ante la imposibilidad de instalar un ascensor en el edificio dónde está ubicado el Centro de Salud, tal como hemos mencionado.

Nos encontramos con una actividad que es ilegal, al carecer de la licencia ambiental pertinente, e ilegalizable, al incumplir la actual normativa de accesibilidad, por lo que habría que aplicar el art. 68 de la Ley de Prevención Ambiental que hemos mencionado ya en numerosas

ocasiones en el Área D, y al que nos remitimos.

Por lo tanto, en este supuesto, el Ayuntamiento de Salamanca debería, en el ejercicio de sus competencias, clausurar el Centro de Salud “Filiberto Villalobos”, por ser éste ilegal e ilegalizable, previo trámite de audiencia, ya que, tal como ha dicho la STS de 21 de septiembre de 1998, “el ejercicio de este derecho de actividad ha de atenerse a los límites configurados por el ordenamiento jurídico, y por tanto al límite temporal establecido y como tiene declarado esta Sala -Sentencias de 18 Jul. 1986, 5 May. 1987, 4 Jul. 1995- ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tributos, tasas o impuestos, ni la tolerancia municipal, implican acto tácito de otorgamiento de licencia conceptuándose la actividad ejercida sin licencia como clandestina e irregular que no legitima el transcurso del tiempo, pudiéndose acordar la paralización o cese de tal actividad por la autoridad municipal en cualquier momento -Sentencias de 20 Dic. 1985, 20 Ene. 1989, 9 Oct. 1979, 31 Dic. 1983, 4 Jul. 1995 etc.-”. No cabe alegar razones de interés público para no proceder a la clausura, ya que, tal como se ha expuesto en la queja y se deduce del debate en la Comisión de las Cortes citada, las deficientes condiciones de accesibilidad suponen un grave perjuicio para los usuarios de dicho Centro, máxime en lugares para la curación de enfermos o personas con menores condiciones físicas.

En conclusión, es preciso 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 tomen 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 y Sancti-Spíritus-Canalejas en dos edificios que cumplan la normativa urbanística y de accesibilidad. Para ello, ambas administraciones tienen diversos instrumentos: celebración de convenios, acuerdos de cesión de terrenos, ejercicio de la potestad expropiatoria para trasladar los servicios objeto de la presente queja, y así garantizar a los ciudadanos de estas dos zonas básicas el pleno ejercicio del derecho a la protección de la salud establecido en el art. 43 CE.

Por ello, se formularon las siguientes resoluciones a las administraciones públicas afectadas:

Consejería de Sanidad:

«1. Que, por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para que de forma urgente se trasladen los servicios ubicados en el Centro de Salud “Filiberto Villalobos”, sito en la capital salmantina, al carecer dicho centro de las licencias ambientales oportunas y ser esta actividad ilegalizable, en su ubicación actual, por el incumplimiento de las condiciones que la normativa de accesibilidad exige.

2. Que, por parte de la Consejería de Sanidad se proceda igualmente, de forma urgente a la búsqueda de una ubicación para los centros de salud de las zonas básicas de salud Universidad-Centro y Sancti-Spíritus-Canalejas de la capital salmantina, para así cumplir lo establecido en la resolución aprobada en la Comisión de Sanidad y Bienestar Social de las Cortes de Castilla y León de 1 de octubre de 2002 que ya ha sido incumplida, y el Programa de Inversiones en Infraestructura Sanitaria 2002-2010.

3. Que, se colabore con el Ayuntamiento de Salamanca en la realización de dichos Centros de Salud en el ejercicio de sus competencias para así garantizar el derecho a la protección de la salud establecido en el art. 43 CE».

Ayuntamiento de Salamanca:

«Que, por parte del Ayuntamiento de Salamanca se colabore con la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León en la búsqueda, con la mayor urgencia posible, de una nueva ubicación de los centros de salud de las zonas básicas de salud de Universidad-Centro y Sancti-Spíritus-Canalejas, y así garantizar el derecho a la protección de la salud establecido en el art. 43 de la CE, ya que, en caso contrario, el actual Centro de Salud “Filiberto Villalobos”, al ejercer una actividad ilegal, al carecer de las licencias ambientales oportunas, y ser ilegalizable, al incumplir los

requisitos actuales que establece la legislación sobre accesibilidad, de acuerdo con el informe del Arquitecto Técnico de la Gerencia del Área de Salud de Salamanca de 9 de septiembre de 2003, debería el Ayuntamiento de Salamanca, previo trámite de audiencia, proceder a su clausura, de conformidad con el art. 68 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León».

Por el momento, no hemos recibido ninguna contestación a estas resoluciones ni por parte del Ayuntamiento de Salamanca, ni por la Consejería de Sanidad.

Por último, queremos mencionar la disconformidad con las prestaciones sanitarias que se dan en poblaciones del medio rural y la supuesta discriminación entre localidades en la recepción de los servicios sanitarios. Así, se recoge en el expediente **Q/1814/03**, que hace referencia a la carencia de medios en el consultorio médico de la localidad leonesa de Veguellina de Órbigo, perteneciente en el término municipal de Villarejo de Órbigo.

Tras analizar el informe de la Gerencia Regional de Salud, debemos analizar la asistencia sanitaria en la localidad de Veguellina de Órbigo, en el marco de la Zona Básica de Salud “Ribera del Órbigo”. Ésta se encuentra formada, tal como dice el informe de la Gerencia Regional, de diez municipios: Benavides de Órbigo, Carrizo, Cimanés del Tejar,

Hospital de Órbigo, Llamas de la Ribera, Santa Marina del Rey, Turcia, Villadangos del Páramo, Villarejo de Órbigo y Villares de Órbigo, con aproximadamente 39 localidades, y con más de 17.000 usuarios que lo convierte en una de las zonas básicas rurales con mayor número de población y una gran dispersión de localidades. El Centro de Salud se encuentra situado en la localidad de Benavides de Órbigo situada en el centro de esta Zona Básica. El número de habitantes se encuentra dentro de los parámetros sanitarios establecidos en el art. 1 del RD 137/198, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud, que establece que “la población protegida por la Seguridad Social a atender en cada Zona de Salud podrá oscilar entre 5.000 y 25.000 habitantes, tanto en el medio rural como en el urbano”.

En principio, en relación con la atención primaria ordinaria, hemos de comprobar que no existe ninguna irregularidad jurídica en relación con la localidad de Veguellina de Órbigo, perteneciente al municipio de Villarejo. En efecto, ésta localidad tiene 2.054 tarjetas sanitarias y cuenta con un consultorio local de reciente construcción con un equipamiento y mobiliario general moderno, por lo que se cumple lo dispuesto en la legislación vigente. Así, el art. 21.5 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación Sanitaria de Castilla y León, establece que “todos los núcleos de población superior a cincuenta habitantes dispondrán de un consultorio local”. Además, en lo que respecta a los facultativos, existen dos médicos, uno pasa consulta diaria y otro dos días por semana y una enfermera de

consulta diaria, cumpliendo igualmente el contenido mínimo que establece el art. 10 de la Orden de 6 de junio de 1986, en su redacción dada en la modificación de la Orden de 15 de abril de 1991, establece que “la consulta asistencial sanitaria en los núcleos de población donde no radique el Centro de Salud, se efectuará por cada profesional sanitario (Médico y ATS) según los siguientes criterios:

- Núcleos de menos de 50 habitantes de hecho. Consulta a demanda.

- Núcleos de menos de 100 habitantes de hecho. Consulta un día a la semana.

- Núcleos de 101 a 200 habitantes de hecho. Consulta dos días a la semana.

- Núcleos de 201 a 500 habitantes de hecho. Consulta tres días a la semana.

Núcleos de más de 501 habitantes de hecho. Consulta diaria de lunes a viernes.”

Por lo tanto, esta Procuraduría considera muy adecuada la dotación de medios personales y materiales en la asistencia sanitaria primaria ordinaria en el consultorio médico de Veguellina de Órbigo.

En lo que respecta al Servicio de Urgencias, éste se presta en el Centro de Salud de Benavides de Órbigo, cumpliendo igualmente lo

establecido en el art. 17 de la Orden de 1986 mencionada: “los turnos de urgencia a que se refieren los arts. 11 a 15 de estas normas (desde las 17 horas a las 9 horas del día siguiente por lo que respecta a los días laborables, y desde las 9 horas de los sábados y festivos hasta las 9 horas del lunes o día siguiente al festivo), deberán centralizarse en el Centro de Salud, así como en aquellos otros centros que, excepcionalmente, dentro de la zona puedan ser autorizados por la Consejería de Bienestar Social”. Por lo tanto, no es posible centralizar un Servicio de Urgencias en Veguellina de Órbigo, sino que debe estar en el Centro de Salud que se encuentra sólo a 8 kms. de esta localidad, ya que dicho Servicio debe estar centralizado en un único punto de la Zona Básica intermedio de los restantes.

En cuanto a la asistencia sanitaria especializada, la Gerencia Regional nos indica que se van a establecer especialidades de Cirugía, Traumatología, Ginecología, Dermatología y Digestivo en el Centro de Salud de Astorga, con servicio a otras localidades, entre las que se encuentra Veguellina. Esta Procuraduría valora muy positivamente esta implantación en el ánimo de mejora de la accesibilidad de los servicios especializados sanitarios en el medio rural en toda la comarca dependiente de Astorga, y considera, en consecuencia, muy positivamente esta nueva oferta de especialidades que se harán, entre todos, a los ciudadanos de Veguellina de Órbigo. Además, la distancia kilométrica (15 Kms.), en comparación con otras localidades de nuestra Comunidad Autónoma, se considera adecuada.

En lo que respecta a la cita previa telefónica, esta Procuraduría valora también esta implantación de la cita previa en el Centro de Salud de Benavides que ha supuesto una gran mejora en la atención sanitaria para los habitantes de Veguellina, al no tener que desplazarse allí, máxime con la existencia de una gran cantidad de personas mayores de 65 años de edad que habitan en el medio rural, tal como se recogía en la resolución de la **Q/1881/02**.

En lo que respecta a la extracción de sangre para análisis, en la localidad de Veguellina de Órbigo, la Gerencia Regional nos informa que esta Zona Básica cuenta con tres puntos de extracción periférica, además del Centro de Salud, siendo uno de ellos el de Hospital de Órbigo, situado a tres kilómetros de Veguellina, comunicados por transporte público. Así, de esta forma, esta Procuraduría comprueba que no se ha producido irregularidad alguna por parte de la Administración sanitaria, al entrar dentro del ejercicio de sus potestades discrecionales la decisión de las localidades en dónde se van a producir dichas extracciones sanguíneas.

Sin embargo, la propia Gerencia Regional reconoce que se estudió la posibilidad de establecer otro punto de extracción periférica en Veguellina, sin que se considerase adecuado debido al incremento de la ruta de recogida de muestras. Pero, tenemos que tener en cuenta que la localidad de Veguellina es una de las que tiene más población de la zona, al igual que el municipio de Villarejo es el que tiene también más habitantes.

En definitiva, esta Procuraduría entiende que, aunque no existe ninguna irregularidad jurídica, podría buscarse una solución para que la extracción de sangre se produjese también en Veguellina de Órbigo algún día a la semana, máxime teniendo en cuenta que es una de las localidades más grandes de esta Zona Básica (dobla en número de habitantes a la localidad de Hospital de Órbigo) y teniendo en cuenta la estructura de la población (30% de la población tiene más de 65 años de edad): así, una solución podría ser que se rotasen cada semana las poblaciones en dónde se practica dicha extracción periférica para atender un mayor número de usuarios, pero corresponde a la Consejería de Sanidad, en definitiva, estudiar la posibilidad si fuera posible para evitar el desplazamiento continuo de los pacientes de una de las localidades con un mayor número de habitantes de esta Zona Básica.

Por ello, se formuló esta resolución a la Consejería de Sanidad:

«Que, por parte de la Consejería de Sanidad se vuelva a estudiar la posibilidad de implantar, algún día a la semana, un punto de extracción periférica de análisis de sangre en la localidad de Veguellina de Órbigo, al ser ésta una de las poblaciones con un mayor número de habitantes en la Zona Básica de Salud “Ribera de Órbigo”, de las cuales más de un 30% tienen más de 65 años de edad, y evitar así el desplazamiento continuo a la localidad de Hospital de Órbigo que cuenta con la mitad de población».

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Sanidad en el sentido de que *“en la actualidad ya se ha iniciado el estudio sobre la posibilidad de implantación de un punto de extracción periférica de análisis de sangre en la localidad de Veguellina de Órbigo, durante algún día de la semana”*. Esta Procuraduría se congratula de esta mejora que espera sirva para la mejora de la atención sanitaria a todos los ciudadanos de esta localidad.

1.2.2. Atención especializada

Dentro de la atención especializada, debemos tener en cuenta las quejas relativas a la asistencia ambulatoria especializada, como es el caso de la atención pediátrica, la salud buco-dental, etc.

En lo que respecta a la asistencia pediátrica, ha habido quejas relativas a la necesidad de un mayor número de pediatras en las zonas básicas de salud; las razones son dos: una referida a municipios con un alto crecimiento demográfico, como la **Q/2309/03**, que se refiere a la necesidad de más pediatras en el municipio segoviano de El Espinar, que es uno de los municipios con mayor crecimiento demográfico por su cercanía a Madrid, y otra que se refiere a municipios situados en áreas periféricas de nuestra Comunidad Autónoma, como es la **Q/1194/03**, que se refiere a la deficiente asistencia pediátrica en la comarca de Sanabria, y que dio lugar a una actuación de oficio **OF/65/03** a la que nos remitimos.

En el expediente **Q/2309/03**, debemos analizar la asistencia

sanitaria en el municipio de El Espinar que compone la Zona Básica de Salud con el mismo nombre, que cuenta con seis localidades: Los Ángeles de San Rafael, El Espinar, Estación de El Espinar, Gudillos, Prados y San Rafael, y dispone de una población de 6.188 tarjetas sanitarias, de las que hay 895 niños menores de 14 años de edad.

El problema se refiere a la deficiente atención pediátrica en este municipio, ya que, según el autor de la queja, este municipio se encuentra con un incremento de población joven, ya que, de acuerdo con las estadísticas que se aportan en el escrito de queja y cuya fuente es el propio Ayuntamiento de El Espinar, la población menor de 14 años es de 1.123 niños y 2.503 personas de edades comprendidas entre los 20 y 39 años de edad. Por ello, se han presentado diversos escritos acompañados por algunas firmas reclamando una mejor atención pediátrica, respondiendo la Gerencia de Atención Primaria de Segovia, en el sentido de que en 1999 se creó la figura de Pediatra de Área para las zonas básicas de salud de El Espinar y Villacastín. En un primer momento, el pediatra acudía los lunes, martes, jueves y viernes de 12 hasta las 14 horas, y los miércoles de 9'15 a 10'45 horas. Sin embargo, después, ante la obligatoriedad de abandonar el Centro de Salud para acudir a otras zonas básicas, se optó desde la Gerencia que acudiese dos días pero a tiempo completo, ganando cuatro horas a la semana de apoyo directo.

Para poder estudiar esta queja, debemos acudir a la normativa

aplicable en esta materia, como es el RD 1575/1993, de 10 de septiembre, por el que se regula la Libre Elección de Médico en los Servicios de Atención Primaria del Instituto Nacional de Salud, en el que se dice en su artículo séptimo que “los facultativos de pediatría tendrán un número óptimo de personas asignadas que estará comprendido entre 1.250 y 1.500 personas, según las características de la zona básica de salud relacionadas en el artículo anterior”. En la actualidad, en la Zona Básica de Salud de El Espinar no se supera el número máximo de 1.500 personas que marca la normativa de sanidad, sin que exista, por tanto, la obligación jurídica de contratar un pediatra a tiempo completo.

Así, debemos recordar que el pediatra atiende a tiempo parcial, ya que sólo pasa consulta dos días a la semana en El Espinar, compartiéndolo con la Zona Básica de Salud de Villacastín. Esta Procuraduría desconoce el número de niños que se encuentran en esta otra Zona Básica, ni los días que acude al otro Centro de Salud, ni si los datos de niños de ambos municipios superan la cifra que establece el RD de 1993. Además, puede observarse la proximidad de ambos municipios unidos por el eje de la Nacional VI, por lo que se considera lógica la unión de ambos municipios para la asistencia pediátrica.

Sin embargo, si trasladamos los parámetros de la atención pediátrica “a tiempo parcial” que se presta en el municipio de El Espinar, sí sobrepasa los límites que marca el art. 7 del Real Decreto mencionado: un

pediatra con la mitad de la jornada (dos días y medio) debería examinar de 625 a 750 niños, límite que se sobrepasa en este municipio, al tener 895 niños. En otras zonas básicas de salud, como en Cantalejo con un número similar de niños (925 niños), se ha solucionado con la existencia de un pediatra para todo el municipio. Igualmente, en otra queja, la propia Consejería de Sanidad nos ha contestado que la ratio de pacientes por pediatra en las zonas básicas de salud semiurbanas es aproximadamente de 969 niños/pediatra.

Por tanto, se observa que, de acuerdo con los parámetros que establece la legalidad vigente, se debe incrementar el número de horas que el pediatra atiende en el Centro de Salud de El Espinar, ya que en la actualidad no se cumplen los criterios que señala el art. 7 del RD 1575/1993, pero sin que sea obligatoria jurídicamente la existencia de un pediatra que atienda este municipio todos los días a la semana. Debe ser la propia Consejería de Sanidad la que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes y en ejercicio de su potestad autoorganizatoria, decida la forma de incrementar dicha atención pediátrica: un pediatra a jornada completa o una reorganización en el Área de Salud de Segovia para que un pediatra vaya uno o dos días más al Centro de Salud de El Espinar.

Se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“Que, por parte de la Consejería de Sanidad, se incremente el número de horas de atención pediátrica en el municipio de El

Espinar, para así cumplir la “ratio” que marca el art. 7 del RD 1575/1993, de 10 de septiembre, por el que se regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria del Instituto Nacional de Salud”.

La Consejería de Sanidad aceptó esta resolución, informándonos que la consulta del pediatra en El Espinar pasaba a ser de 4 días a la semana a jornada completa.

Igualmente, hemos de referirnos a la asistencia buco-dental, sobre la que hemos tenido dos casos prácticamente idénticos: los expedientes **Q/1227/02** y **Q/1280/03** que se refieren a la falta de financiación de un tratamiento a dos niños de la localidad burgalesa de Miranda de Ebro de una agenesia congénita dentaria que precisa una reposición de las piezas ausentes en la mandíbula, y si éstas pueden ser financiados a través del sistema público de salud.

Para ello, debemos partir del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, parcialmente vigente, que en su art. 108 determina el régimen de las prótesis dentarias: “La Seguridad Social facilitará, en todo caso, las prótesis quirúrgicas fijas y las ortopédicas permanentes o temporales, así como su oportuna renovación, y los vehículos para aquellos inválidos cuya invalidez así lo aconseje. Las prótesis dentarias y las especiales que se determinen podrán dar lugar a la concesión de ayudas

económicas en los casos y según los baremos que reglamentariamente se establezcan.”

Por ello, nos remitimos al RD 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias, que determina en el Anexo I las prestaciones ortoprotésicas incluidas dentro de las prestaciones financiadas por el sistema público de salud, tal como ha dicho la Gerencia Regional de Salud en su informe:

“a) Las prótesis quirúrgicas fijas y su oportuna renovación.

b) Las prótesis ortopédicas permanentes o temporales (prótesis externas) y su oportuna renovación.

c) Los vehículos para inválidos, cuya invalidez así lo aconseje”.

La prescripción de estas prestaciones se producirá por el facultativo especialista de acuerdo con la normativa vigente, pudiendo dar una ayuda económica en los casos y con la baremación correspondiente.

Para poder, en definitiva, interpretar dicha normativa, hemos de acudir a la jurisprudencia, y, más concretamente, a la STS de 3 de diciembre de 1999 que unifica la doctrina jurisprudencial al respecto entre dos sentencias contradictorias de las Salas de lo Social de los tribunales superiores de justicia de Castilla y León de 26 de septiembre de 1995 y de Andalucía de 15 de enero de 1999. Ambos supuestos hacían referencia a malformaciones congénitas, pero la primera de ellas se refería a una

ortodoncia que era un precedente obligado para la reconstrucción total del labio leporino bilateral y la fisura palatina, por lo que le fue concedido el reintegro de gastos; en el segundo caso, suponía el objetivo final de la intervención. Además, el RD 63/1995 restringió mucho más los supuestos financiados por el sistema sanitario público, ya que “los implantes dentales realizados no pueden considerarse prótesis quirúrgicas fijas o prótesis ortopédicas, permanentes o temporales, pues consisten en la fijación en el hueso maxilar de una prótesis dentaria que a su vez pueda servir de apoyo a otras destinadas a suplir o sustituir las piezas inexistentes o deterioradas entrando así en la categoría de las que carecen de cobertura asistencial, en cuando al reintegro de su importe económico, todo ello según las definiciones y precisiones que contiene tanto el RD 63/1995, de 20 de enero, como la OM 18-1-1996 que lo desarrolla”

Así, en la Orden Ministerial de 1986, se separan las prótesis en general de las prótesis dentarias, y en la consecuente diversa identificación que de unas y otras se realiza en sus Anexos I y V, por lo que esta STS de 3 de diciembre de 1999 se desestimó el recurso de casación interpuesto y, por tanto, se desestimó la reclamación de reintegro de gastos médicos contra el Servicio Andaluz de Salud.

Por lo tanto, en el momento en que sucedieron los hechos, este tratamiento no se encontraba financiado por el sistema público de salud, por lo que no cabe hablar de irregularidad en la actuación de la Gerencia de

Área de Salud de Burgos, ya que la denegación del reintegro de gastos sanitarios fue ajustada a la legalidad vigente.

En la actualidad, la legislación vigente se ha modificado ya que, en el ámbito estatal, se ha aprobado la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que en su art. 17 se regulan las prestaciones ortoprotésicas de la siguiente forma: “Las prestaciones ortoprotésicas consisten en la utilización de productos sanitarios, implantables o no, cuya finalidad es sustituir total o parcialmente una estructura corporal, o bien de modificar, corregir o facilitar su función. Comprenderá los elementos precisos para mejorar la calidad de vida y autonomía del paciente. Esta prestación se facilitará por los servicios de salud o dará lugar a ayudas económicas, en los casos y de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan por parte de las administraciones sanitarias competentes”.

En nuestra Comunidad Autónoma, se regula el Decreto 142/2003, de 18 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones de salud bucodental del Sistema de Salud de Castilla y León, y que surge como un mecanismo específico para responder a las enfermedades bucodentales que constituyen un problema de salud pública en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y se establecen una serie de prestaciones generales a las que tendrán derecho las personas residentes en nuestra Comunidad Autónoma, y otras específicas para personas mayores de 75 o más años,

personas con discapacidad, mujeres embarazadas y población infantil de 6 a 14 años, ambos inclusive. Dicha normativa no recoge la financiación pública del tratamiento integral de aquellas enfermedades congénitas dentales.

Sin embargo, sería preciso que se amplíen las prestaciones dentales a otras personas, más allá de la población infantil, y que presenta una naturaleza congénita. De igual forma, han actuado otros comisionados autonómicos defensores de los derechos y libertades de los ciudadanos, como lo es el Procurador del Común en Castilla y León. Así, el Síndic de Greuges de la Comunidad Autónoma de Valencia, ya hizo constar en los informes de los años 1995 y 1996, y lo reitera en el informe del año 2002, que se *“procediera a la modificación del Catálogo General de Especialidades del material ortoprotésico para incluir la regulación de los casos, y según los baremos, en los que las prótesis dentarias se prestarán, o darán lugar a una ayuda económica a los beneficiarios de la sanidad pública”*. Igualmente, lo hace constar el Síndic de Greuges de la Comunidad Autónoma de Cataluña en su Informe Anual del año 2001 ante un caso de una paciente que necesitaba unos implantes dentarios como consecuencia de un accidente de tráfico, se recomienda su financiación pública, ya que *“la actuación que se sugiere contribuiría a aminorar las limitaciones del Sistema Nacional de Salud en materia de salud bucodental y haría más equitativo el sistema de prestaciones financiadas públicamente”*; por lo que sugiere que dicho tratamiento sea financiado por

el Servicio Catalán de Salud, como el Síndic ya había recomendado en diversas ocasiones.

Esta Institución valora muy positivamente la promulgación del Decreto 142/2003, que regula las nuevas prestaciones de salud bucodental en el Sistema de Salud de Castilla y León, y de la ampliación de las prestaciones de salud bucodental en la población de nuestra Comunidad Autónoma; sin embargo, consideramos que es preciso que se reforme dicha normativa para que se recoja el tratamiento de todas aquellas enfermedades buco-dentales congénitas, como las descritas en el caso objeto de queja, con independencia de la edad del paciente, máxime en casos como éstos, en que este joven por su edad, no tendría derecho a estas prestaciones por su edad, a pesar de que estas lesiones tiene un grado de minusvalía superior a un 20 %, y ha provocado que, tras conversación telefónica con el autor de la queja, sus padres tengan que acudir a la medicina privada con un importante desembolso económico por su parte.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“Que se modifique el Decreto 142/2003, de 18 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones de salud bucodental del Sistema de Salud de Castilla y León, en el sentido que se incluya dentro de estas prestaciones, y, por tanto, se financie públicamente, el tratamiento de enfermedades buco-dentales congénitas”.

La Consejería de Sanidad rechazó esta resolución, en el sentido de que la reciente incorporación del catálogo de prestaciones en el Decreto 142/2003 mencionado impedía permitir la incorporación de nuevas prestaciones hasta la valoración de la reforma y el análisis exhaustivo del coste de inclusión de las futuras prestaciones.

En este año, han vuelto a producirse nuevas quejas sobre el suministro de hormonas de crecimiento para tratamientos; así, nos referimos al expediente **Q/1317/04** por el que se pone en conocimiento de esta Institución la denegación reiterada por parte del Comité Asesor de la Hormona de Crecimiento, de este tratamiento, a un joven de la provincia de Palencia, a pesar de haber sido solicitada en cuatro ocasiones desde el Departamento de Pediatría del Hospital Clínico Universitario de Valladolid.

Tras solicitar informe a la Consejería de Sanidad, ésta nos informa que, de acuerdo con la resolución de 29 de marzo de 1989 de la Secretaria General de Asistencia Sanitaria, por la que se creó el Comité Asesor de la Hormona de Crecimiento y Sustancias Relacionadas, éste tiene, entre otras funciones, la de informar y asesorar sobre la prescripción correcta de la hormona de crecimiento y sustancias relacionadas, así como evaluar los datos de las historias clínicas, controlando a los niños de talla baja y de deficiencias dudosas de hormona de crecimiento y sustancias relacionadas con el objetivo de establecer los casos en los que es necesaria la

medicación. Sin embargo, nos informan que definitivamente en septiembre de 2004 se autorizó dicho tratamiento, siendo comunicado al hospital vallisoletano.

Por último, hemos de mencionar las quejas referidas al tratamiento con Sintrom desde nuestra Comunidad Autónoma y su masificación al facilitárselo desde los centros hospitalarios. Así, se demandó en el expediente de queja **Q/1812/02**, que manifestaba la falta de acceso a la técnica de determinación capilar para los controles periódicos con Sintrom, en el Centro de Salud de Cuellar, en la provincia de Segovia.

Tras el informe de la Consejería de Sanidad, procede analizar todos los aspectos que se plantean en relación con la queja y con el control de la anticoagulación mediante el procedimiento de determinación capilar. En efecto, se trata de una técnica novedosa, por la que se producen controles analíticos a personas con episodios de problemas cardíacos para pautarles dosis de anticoagulante (Sintrom). Tradicionalmente, se ha efectuado dicho control en los servicios de hematología de los centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma, lo que motiva desplazamientos a dichos hospitales, con los consiguientes trastornos que tienen los usuarios que habitan en el medio rural por los continuos desplazamientos.

Para ello, se está implantando por parte de la Administración autonómica una serie de experiencias pilotos de técnica de punción capilar en determinadas zonas básicas de salud de las provincias de Ávila, Burgos

y Soria, y de la comarca del Bierzo, en la provincia de León. Así, a la espera de los resultados de estas pruebas, se estudiará la implantación de dicho sistema en toda la Comunidad Autónoma.

Esta última respuesta de la Gerencia Regional de Salud en la que se pone de manifiesto el calendario de implantación gradual de dicha técnica en determinados centros de nuestra Comunidad Autónoma, se contradice con el escrito de la Subdirección Provincial de Asistencia Sanitaria de la Gerencia del Área de Salud de Segovia, en el que se les decía que *“la forma de obtener la muestra no aportaría ninguna ventaja y sí determinados inconvenientes”*. Por lo tanto, se ha iniciado un calendario de implantación gradual de dicha técnica que mejorará la calidad de vida de los ciudadanos de Castilla y León al evitar desplazamientos innecesarios a centros hospitalarios que ya de por sí, tienen una fuerte demanda asistencial.

Al respecto, hemos de decir que esta Procuraduría tiene conocimiento de que en determinadas comunidades autónomas ya se está implantando dicha técnica, entre las que se encuentran las comunidades autónomas de Madrid, Valencia, Cataluña y Navarra; otras, se encuentran en procesos de implantación tras la formación que se dé a los profesionales sanitarios, como en La Rioja y en algunos centros de salud de Andalucía. En algunos trabajos médicos a los que ha tenido acceso esta Procuraduría, se dice que se produce un ahorro de hasta un 32% en la utilización de la

técnica capilar, al igual que permitiría el acercamiento de esta técnica al hábitat de los pacientes, facilitando la desaparición de esas consultas hospitalarias masificadas, tal como esta Procuraduría ha podido comprobar en el Hospital de León.

Esta Institución no puede determinar cuáles deben ser las zonas básicas de salud en dónde se lleve a cabo dicha experiencia piloto, ni tampoco indicar si la Zona Básica de Salud de Cuéllar debe estar dentro de las mismas. Se trata de una facultad de la Administración sanitaria determinar las zonas básicas de salud en dónde comenzar programas o experiencias pilotos que, posteriormente se implantarán en toda la Comunidad Autónoma, sin que esta Procuraduría pueda enjuiciar si es correcta o no la presencia de la Zona Básica de Salud de Cuéllar. En cambio, debemos animar a la Consejería de Sanidad a que la implantación de esta técnica en todos los centros de salud, cuando así lo justifiquen criterios médicos, se efectúe de la forma más rápida.

En conclusión, con esta resolución, esta Procuraduría pretende lograr, tras la valoración de la técnica capilar en estas zonas básicas de salud, con carácter experimental, que ésta se implante como método de control del anticoagulante (Sintrom) que se facilita a los pacientes afectados con problemas cardíacos en todos los centros de salud de nuestra Comunidad Autónoma, logrando de esta forma una igualdad efectiva en el acceso de todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud a las

prestaciones sanitarias, tal como establece el art. 23 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, homologando todas estas prestaciones a otras comunidades autónomas. De esta forma, se logra una atención a los pacientes más digna y personalizada, logrando la calidad en la asistencia sanitaria que actualmente es uno de los principios que debe regir nuestro sistema sanitario, dejando a salvo por supuesto los criterios técnicos en su implantación y en la formación de los profesionales sanitarios que corresponden en exclusiva a la Consejería de Sanidad.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“Que se agilice, en la medida de lo posible, y tras la evaluación de los programas experimentales que se están llevando a cabo en algunas zonas básicas de salud, la implantación del control de anticoagulación mediante el procedimiento de determinación capilar en todos los centros de salud de nuestra Comunidad Autónoma, cuando así lo justifiquen los criterios médicos, y facilitar, de esta forma, el acercamiento de esta técnica al hábitat de los pacientes, garantizando así la igualdad efectiva en el acceso de todos los usuarios a las prestaciones sanitarias, tal como establece el art. 23 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud”.

Dicha resolución se aceptó de forma parcial por la Administración sanitaria, porque se está implantando paulatinamente esta técnica de control en los centros de Salud. Sin embargo, tal como manifiesta la respuesta de la Consejería: *“no se considera adecuada la generalización de esa técnica a todos los centros de salud ya que, conforme a criterios médicos, la determinación analítica con reflectómetro es cualitativamente inferior a la obtenida en sangre venosa con el sistema tradicional, y si bien en valores medios presenta una buena fiabilidad, en valores extremos no es así, lo que obliga a la realización de un segundo control convencional de cara a realizar modificaciones en la pauta del anticoagulante oral. Esta situación permite estimar que sólo los pacientes con un control estable (alrededor de un 10 % del total) se podrían controlar sin una merma de la fiabilidad que aporta un laboratorio hematológico. De otra parte, se están produciendo importantes avances farmacológicos en el tratamiento anticoagulante con medicamentos que no precisan controles analíticos para su dosificación. La repercusión de la difusión en nuestro país de este tipo de fármacos, ya comercializados en la Unión Europea, aconseja no adoptar decisiones que puedan resultar obsoletas en un breve espacio de tiempo.”*

1.2.3. Atención hospitalaria

En este apartado, esta Procuraduría debe referirse, en primer lugar, a las quejas centradas en los servicios que prestan los distintos centros hospitalarios en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que procederemos a

analizar el expediente Q/**2280/03** que ya mencionamos en el informe anual anterior, referida a la demanda de un Hospital Comarcal en la localidad de Benavente, que sirva como centro de referencia en la atención hospitalaria para la comarca del norte y nordeste de la provincia de Zamora.

Para su estudio, se debe partir para el análisis de la presente cuestión de los datos objetivos que nos ha presentado la Consejería de Sanidad: el Hospital Comarcal de Benavente cuenta con 46 camas hospitalarias, atendiendo a una población de aproximadamente 45.000 personas, ofreciendo los siguientes servicios de especialidades médicas: Análisis Clínicos, Anestesia y Reanimación, Cirugía General y Aparato Digestivo, Obstetricia y Ginecología, Oftalmología, Medicina Interna, Radiología, Rehabilitación, Traumatología, Urgencias, Medicina Preventiva y Farmacia.

En nuestra Comunidad Autónoma, además del Hospital de Benavente, existen otros centros hospitalarios comarcales:

- Hospital Santiago Apóstol en Miranda de Ebro para una población de 42.650 habitantes y con 108 camas.

- Hospital Santos Reyes de Aranda de Duero para una población de 48.250 habitantes y con 101 camas.

- Hospital Comarcal de Medina del Campo para una población de 55.537 habitantes y con 101 camas.

Por sus características, se ha descartado al Hospital Comarcal del Bierzo que cuenta con unas características peculiares y específicas propias, según la Consejería de Sanidad.

Analizando la comparativa de especialidades entre dichos centros hospitalarios comarcales, se observa que el Hospital Comarcal de Benavente, en la actualidad, carece de algunos servicios que sí tienen el resto de hospitales comarcales mencionados en el párrafo anterior: Servicio de Anatomía patológica, Bacteriología y Microbiología, Hematología, Cardiología, Aparato Digestivo, Pediatría/partos, Dermatología, Psiquiatría y Urología. Además, según el informe de la Consejería de Sanidad, el Hospital de Benavente no puede cubrir la cirugía de urgencias durante 24 horas, mientras que los hospitales de Aranda de Duero, Miranda de Ebro y Medina del Campo sí disponen de ello.

Con respecto a las listas de espera, los plazos son similares de acuerdo con los datos facilitados por la Consejería de Sanidad a los fijados para los hospitales comarcales de la provincia de Burgos (Aranda de Duero y Miranda de Ebro), mientras que en el de Medina del Campo, las listas son mucho mayores.

Sin embargo, se han recibido numerosas protestas por la situación sanitaria de la comarca de Benavente que ha generado diversos debates en el Pleno de las Cortes de Castilla y León. Además, según los datos facilitados por la Consejería de Sanidad y por el autor de la queja, se han

aprobado acuerdos en los Plenos de distintos ayuntamientos del Área de influencia del centro hospitalario objeto de la actuación de oficio apoyando institucionalmente la construcción de un nuevo hospital para el norte de la provincia de Zamora en la localidad de Benavente. La lista de las localidades es la siguiente:

Nº	AYUNTAMIENTO	Nº DE HABITANTES
1	ALCUBILLAS DE NOGALES	214
2	AYÓO DE VIDRIALES	498
3	BARCIAL DEL BARCO	306
4	BENAVENTE	16.272
5	BRETÓ	263
6	BRETOCINO	334
7	BURGANES DE VALVERDE	915
8	CAMARZANA DE TERA	1.083
9	CAÑIZO	334
10	CASTROGONZALO	538
11	CASTRONUEVO DE LOS ARCOS	352
12	CASTROVERDE DE CAMPOS	428
13	CERECINOS DE CAMPOS	436
14	COBREROS	851
15	COOMONTE	346
16	FRESNO DE LA POLVOROSA	224
17	FRIERA DE VALVERDE	292
18	FUENTE ENCALADA	160
19	FUENTES DE ROPEL	608
20	HERMISENDE	460
21	LA TORRE DEL VALLE	195
22	LUBIAN	405
23	MAIRE DE CASTROPONCE	251
24	MANGANESES DE LA POLVOROSA	887
25	MELGAR DE TERA	610
26	MICERECES DE TERA	667
27	MILLES DE LA POLVOROSA	293
28	MORALES DE REY	777
29	NAVIANOS DE VALVERDE	264

30	OTERO DE BODAS	279
31	PALACIOS DE SANABRIA	354
32	PEQUE	230
33	PIAS	252
34	POBLADORA DEL VALLE	329
35	PUEBLA DE SANABRIA	1.708
36	PUEBLICA DE VALVERDE	334
37	QUINTANILLA DE URZ	142
38	QUINTANILLA DEL MONTE	154
39	QUINTANILLA DEL OLMO	65
40	QUIRUELAS DE VIDRIALES	1.006
41	RIONEGRO DEL PUENTE	407
42	SAN AGUSTÍN DEL POZO	221
43	SAN CRISTÓBAL DE ENTREVÍÑAS	1.643
44	SAN JUSTO	388
45	SAN MARTÍN DE VALDERADUEY	104
46	SAN MIGUEL DEL VALLE	244
47	SAN PEDRO DE CEQUE	726
48	SANTA COLOMBA DE LAS MONJAS	348
49	SANTA CRISTINA DE LA POLVOROSA	1.292
50	SANTA CROYA DE TERA	504
51	SANTA MARÍA DE LA VEGA	509
52	SANTIBÁÑEZ DE VIDRIALES	1.405
53	SANTOVENIA DEL ESLA	441
54	TAPIOLES DE CAMPOS	251
55	VALDESCORRIEL	193
56	VILLABRÁZARO	395
57	VILLAFÁFILA	673
58	VILLAFERRUEÑA	162
59	VILLAGERIZ	73
60	VILLALOBOS	329
61	VILLAMAYOR DE CAMPOS	561
62	VILLANAZAR	383
63	VILLANUEVA DE AZOAGUE	387
64	VILLANUEVA DEL CAMPO	1.114
65	VILLÁRDIGA	118
66	VILLARRÍN DE CAMPOS	663
67	VILLAVEZA DE VALVERDE	151
	TOTAL	47.801

Datos extraídos del Ministerio para las Administraciones Públicas (M.A.P)

Por lo tanto, nos encontramos con una totalidad de 67 localidades, cuyo máximo órgano de representación que es el Pleno del Ayuntamiento han aprobado acuerdos para la construcción de un nuevo hospital en Benavente, y que superan la población de influencia de este centro hospitalario. Además, debemos de tener en cuenta que la mayor parte de estas localidades se encuentran bajo la influencia de tres autovías: la Autovía A-52, Autovía “Rías Bajas”, la Autovía A-6 “Madrid-La Coruña” y la A-66 “León-Benavente”, cuyo eje se encuentra en Benavente. En cambio, la capital zamorana, dónde se encuentra el Complejo Hospitalario de Zamora, está peor comunicada con el norte y el este de su provincia, ya que sólo cuenta con dos carreteras nacionales: N-630 Benavente-Zamora y la N-631 “Puebla de Sanabria-Zamora”.

Ante esta demanda, esta Procuraduría estima que es precisa la mejora de la asistencia sanitaria especializada en la localidad de Benavente y su área de influencia. Así lo reconoce la propia Consejería de Sanidad, en el primer informe de la Gerencia Regional de Salud, en dónde se dice que está prevista la entrada en funcionamiento de un Centro de Especialidades en Benavente, y que contaría con los siguientes servicios: Alergias, Aparato Digestivo, Cardiología, Endocrinología, Nefrología, Dermatología, Oncología, Urología, Admisión y Documentación Clínica. Igualmente, el Consejero de Sanidad en el debate de una pregunta de actualidad en el

Pleno de las Cortes de Castilla y León de 14 de octubre de 2003 afirmó que “el centro contará con las siguientes especialidades: Cirugía General y Digestiva, Análisis Clínicos, Traumatología, Radiodiagnóstico, Rehabilitación, Psiquiatría y Urología. En definitiva, unos servicios de mayor cercanía, de mayor accesibilidad, potenciados además con la puesta en marcha de una UVI móvil de emergencia y un helicóptero sanitario que prestará servicios en la zona”.

En cambio, el autor de la queja manifiesta que sería necesaria la puesta en marcha de un nuevo hospital en Benavente que sustituya el anterior y que dote de mejores servicios sanitarios a los habitantes de dicha comarca, por lo que entienden que debe producirse una modificación del instrumento de planeamiento urbanístico de esta localidad en dónde se ubique el edificio que albergue este nuevo centro hospitalario.

Esta Procuraduría no puede pronunciarse si la solución a las carencias en asistencia sanitaria especializada es un Centro de Especialidades o un nuevo Hospital Comarcal. Ésta es una decisión que corresponde a los poderes públicos que tienen competencias en esta materia, en este caso, la Administración autonómica que en el ejercicio de sus potestades discrecionales de planificación sanitaria, entendida ésta como una facultad de decidir entre varias opciones igualmente justas. El diseño del mapa sanitario de hospitales comarcales y de los centros de especialidades de nuestra Comunidad Autónoma es una competencia de la

Administración sanitaria, sin que, por supuesto, tenga competencias esta Institución en esta planificación.

Sin embargo, esta Procuraduría sí que ha observado, de acuerdo con los datos facilitados por la Consejería de Sanidad, que la “ratio” número de camas-pacientes en el Hospital Comarcal de Benavente es la mitad que en el resto de los hospitales comarcales de nuestra Comunidad Autónoma. Así, la relación 46 camas/45.000 habitantes de Benavente es menos de la mitad de la existente en Miranda de Ebro (108 camas/42.650 habitantes) y Aranda de Duero (101 camas/48.250 habitantes) y Medina del Campo (101 camas/55.537 habitantes). Se debería hacer un esfuerzo por parte de la Administración sanitaria para que paulatinamente y dentro de los límites presupuestarios se incremente el número de camas –sería necesario doblar su número- en el Hospital Comarcal de Benavente para acercarlo a la media del resto de los hospitales comarcales de esta región. Así, lo afirmaba el Consejero de Sanidad en el debate del Pleno de las Cortes de Castilla y León de 17 de febrero de 2004, al afirmar que “La mejora del Hospital de Benavente y el nuevo Centro de Especialidades acercará la sanidad a esa zona y evitará los desplazamientos que se realizan en Zamora”.

Además, esta Institución ha detectado dos carencias específicas, a nuestro juicio, importantes que contribuirían, junto con los nuevos servicios que se van a prestar en el Centro de Especialidades, a equiparar

definitivamente el actual Hospital Comarcal de Benavente con el resto de centros hospitalarios comarcales:

- En primer lugar, se encuentra la falta de un Servicio de Partos y de Pediatría: en el resto de hospitales comarcales sí existe dicho Servicio, mientras que en el de Benavente no es así. Sería preciso por tanto, que la Administración sanitaria estudiase la implantación de este servicio que esta Procuraduría considera básico en el ámbito hospitalario que atendiese a los ciudadanos de las comarcas norte y este de la provincia zamorana, evitando largos viajes, como en el caso de Sanabria, al Hospital Virgen de la Concha de Zamora.

En segundo lugar, sería igualmente preciso estudiar la presencia de un Servicio de Urgencias las 24 horas, al igual que sucede en los otros hospitales comarcales. De esta forma, se lograría no sólo atender a los pacientes de sus comarcas de influencia, sino también en el caso de que se produjera algún accidente de tráfico en las carreteras y autovías que pasan por la comarca de Benavente.

En conclusión, esta Institución valora muy positivamente la creación de nuevos servicios de asistencia sanitaria especializada con la implantación de un nuevo Centro de Especialidades en Benavente por parte de la Consejería de Sanidad. Con esta resolución esta Procuraduría no pretende entrar en el debate acerca de la creación de un nuevo Hospital Comarcal en Benavente, cuyo ámbito corresponde al debate político

regional y que, por supuesto, escapa de mi ámbito de competencias que no pretendo rebasar, sino que espera conseguir que se mejoren determinados servicios hospitalarios para una comarca como la de Benavente que se ha convertido en el centro de intersección de las autovías del noroeste español, logrando, en definitiva, una mejor cobertura del derecho a la protección de la salud que marca el art. 43 CE.

«1. Que, de forma paulatina y de acuerdo con los límites presupuestarios, por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para la mejora de la asistencia sanitaria en el Hospital Comarcal de Benavente a través del incremento de camas hospitalarias, ya que, en la actualidad la ratio camas/población es la mitad que en los hospitales comarcales de Medina del Campo, Aranda de Duero y Miranda de Ebro, de acuerdo con los datos facilitados por dicha Consejería.

2. Que, por parte de la Consejería de Sanidad se estudie la implantación del servicio de pediatría/partos en el actual Hospital Comarcal de Benavente con el consiguiente incremento de medios personales y materiales para equipararlo al resto de hospitales comarcales de nuestra Comunidad Autónoma.

3. Que, por parte de la Consejería de Sanidad se estudie la implantación del Servicio de Urgencias de 24 horas en el actual Hospital Comarcal de Benavente, con el consiguiente incremento

de medios personales y materiales para equiparlo al resto de hospitales comarcales de nuestra Comunidad Autónoma».

Por el momento, la Consejería de Sanidad no ha contestado a esta resolución.

Otro bloque de quejas se refiere a la falta de técnicas quirúrgicas en determinados hospitales de nuestra Comunidad Autónoma. Así, debemos mencionar el expediente **Q/289/04** que hace referencia a la falta de puesta en marcha de la cirugía percutánea en el Hospital Río Carrión de la capital palentina.

Así, en septiembre de 2002, un paciente acudió al Servicio de Traumatología del centro hospitalario palentino como consecuencia del dolor en los pies para “valoración quirúrgica de 2-3º dedos de pie izquierdo y 2º dedo pie derecho en martillo, hallux valgus bilateral”. Allí, se propone en este Servicio, se prescribía: “tratamiento quirúrgico mediante técnica percutánea”. Sin embargo, dicha técnica no había sido implantada todavía en el Hospital Río Carrión, por lo que se dirigieron al Servicio de Atención al Paciente, informándoles en mayo de 2003 que *“la técnica aconsejada...para su caso está autorizada y será puesta en marcha en nuestro hospital a lo largo del presente año”*, sin que se haya implantado ésta, manteniendo en el paciente los fuertes dolores.

Por tanto, nos encontramos ante un supuesto en que se produce un diagnóstico por parte del Servicio de Traumatología del Hospital Río

Carrión de Palencia de unos dolores en los pies de la Sra. Fernández, proponiendo una aplicación de una técnica quirúrgica en el centro hospitalario que se encuentra autorizada, pero todavía no está implantada en dicho centro hospitalario, provocando que la paciente se encuentre en una situación de “indefinición” durante dos años.

El art. 43 CE establece como un derecho el de la protección a la salud, estableciendo posteriormente un mandato positivo a las administraciones públicas para que realice medidas preventivas y lleve a cabo una serie de prestaciones y servicios necesarios a través del sistema público de salud. Sin embargo, en este caso, no se ha producido esta actuación por parte de la Administración sanitaria, ya que el paciente no ha recibido la técnica quirúrgica propuesta por su facultativo en el centro hospitalario correspondiente y que se encuentra autorizada para su implantación. Pero, además, no se le ha canalizado a otro centro hospitalario de nuestra Comunidad Autónoma para que reciba dicha técnica que el Servicio de Traumatología considera la más adecuada. En definitiva, se ha causado una serie de molestias y trastornos al no aplicarle ni el tratamiento prescrito por el Servicio de Traumatología del centro hospitalario palentino, ni al remitirle a otro hospital para que se lo aplique.

Por ello, se formuló la siguiente resolución:

«1. Que, por parte de la Administración autonómica se implante lo antes posible la técnica percutánea en el Hospital del Río Carrión

en Palencia ya que, según constaba en el informe de la Gerencia de Atención Especializada del Hospital Río Carrión ya se preveía su puesta en funcionamiento en el año 2003.

2. Que, tras la espera de dos años, por parte del órgano competente de la Administración sanitaria se le facilite de forma inmediata el tratamiento de técnica percutánea prescrita, bien en el Hospital del Río Carrión, bien en otro centro hospitalario de nuestra Comunidad Autónoma».

La Consejería de Sanidad respondió a esta resolución aceptándola e indicando su implantación desde enero de 2005, procediéndose en ese mes a practicar la intervención quirúrgica reclamada.

Por último, hemos de referirnos al bloque de quejas que se refieren a las solicitudes de responsabilidad patrimonial como consecuencia de intervenciones quirúrgicas. En este apartado queremos hacer referencia la demora en la tramitación de aquellos expedientes que se incoaron antes del traspaso de competencias del Insalud que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y que todavía no había finalizado; así, el expediente **Q/994/03** hace referencia a la disconformidad con la asistencia sanitaria prestada a un paciente en el Hospital de León. El paciente padecía de diabetes con once años de evolución y con tratamiento de insulina, por lo que fue enviado desde el Centro de Salud al Hospital en 1996 para la realización de Angio Fluorescengrafía, realizándose sin apreciar riesgos importantes de

retinopatía diabética. En junio de 1997 fue atendido de urgencias por pérdida brusca de visión en el ojo derecho, quedando ciego de dicho ojo; a pesar de lo sucedido, según el escrito de queja, no es tratado hasta un año después, donde se descubrió ya de manera tardía, neovasos retinianos en arcada temporal, con visión normal pero en un estado presuntamente lamentable debido al tiempo transcurrido sin realizar revisión alguna.

En noviembre de 1998, tras haber transcurrido seis meses, se observaron neovasos retinianos, siendo tratado con láser un mes después; sin embargo, tuvo hemorragia vítrea en ojo izquierdo en enero y abril de 1999, perdiendo definitivamente el ojo izquierdo; en septiembre de 1999, aunque intentaron recuperarlo, siendo operado de vitrectomía y facoemulsificación en este ojo, pero perdieron la posibilidad de recuperación.

En febrero de 2000, se le declaró gran invalidez por la Dirección Provincial de León de la Seguridad Social y en abril de 2000, presentó solicitud de responsabilidad patrimonial ante la antigua Dirección Provincial del Insalud de León, sin que se haya resultado desde entonces.

Tras solicitar información a la Consejería de Sanidad, se acredita la falta de resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la pérdida de visión de éste por una presunta mala asistencia sanitaria en el Hospital de León en 1996. Según la documentación que nos adjunta la propia Gerencia Regional de Salud, se

siguieron los trámites pertinentes incluido el informe emitido por el perito de la Compañía Aseguradora, efectuándose el trámite de audiencia el 8 de mayo de 2001, sin que, ni por parte del Insalud, ni por parte de la Administración autonómica tras el traspaso de competencias, se hiciera ningún trámite más.

El Instituto de la Responsabilidad Administrativa se inicia en nuestro ordenamiento positivo por los arts. 121 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y por el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y culmina con la consagración constitucional en el art. 106.2 de la CE: “los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Este artículo ha sido desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Efectiva realidad de un daño o perjuicio.
- El daño o lesión patrimonial ha de ser consecuencia del funcionamiento anormal o normal de los servicios públicos, con la

existencia de nexo de causalidad.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño por su propia conducta.

En este caso, el enfermo sufría una diabetes y era dependiente de la insulina desde 1985, y en 1996 fue remitido al Servicio de Oftalmología del Hospital de León para realización de angiografía fluoresceínica por retinopatía diabética en grado bajo con microaneurisma y hemorragia aislada. Se le hizo un control seis meses después, no apreciando ningún cambio en la exploración del fondo de ojo, ni en la agudeza visual. Sin embargo, en junio de 1997, acudió al Hospital de León por pérdida brusca de visión del ojo derecho. Se le diagnosticó una embolia de la arteria central de la retina, siendo la agudeza visual del ojo derecho sólo de percepción de luz, mientras que en el ojo izquierdo se mantenía en 1.

Por ello, tras diversas pruebas, se determinó a una fotocoagulación por láser el 11 de diciembre de 1998. Sin embargo, se practicó una hemorragia vítrea, por lo que el día 4 de agosto de 1999, se realizó una intervención quirúrgica por persistencia de sangre en vítreo y lesiones de retinopatía proliferativa: ésta consistió en vitrectomía vía pars plana, pelado de membranas y panfotocoagulación. Sin embargo, el 11 de agosto, se aprecia hemorragia vítrea que impedía ver el fondo de ojo, con nula agudeza visual y desprendimiento de retina, realizándose una nueva

vitrectomía el 20 de septiembre, pese a lo cual no se consiguió recuperar la visión quedando el paciente con amaurosis. Finalmente, en el año 2000, se le declaró la gran invalidez por la Dirección Provincial de Seguridad Social de León, habiendo perdido en la actualidad la visión en los dos ojos.

Por tanto, el paciente reclamó una indemnización por responsabilidad patrimonial, al considerar que, por una presunta negligencia en el Hospital de León, había perdido la visión de ambos ojos. Así, a juicio de esta Institución, se dan los siguientes elementos definitorios de la responsabilidad patrimonial en el caso de la lesión ocular padecida:

- La lesión producida ha sido la perdida progresiva de visión primero del ojo derecho, y luego del izquierdo.
- La lesión imputable sería al Hospital de León dependiente, en la actualidad, de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.
- La dificultad está en determinar el nexo causal, es decir, si estas lesiones se han producido como consecuencia de las distintas intervenciones quirúrgicas practicadas en el Hospital de León.

En lo que respecta al nexo de causalidad, siguiendo la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 102/2000, de Pamplona, “ha de señalarse que el criterio sustentado por una reiterada jurisprudencia, de la que son muestras significativas las SSTS de 12 de julio de 1988 y de 7 de febrero de 1990, entre otras muchas, en el sentido de descartar en la conducta de los profesionales sanitarios toda clase de responsabilidad más

o menos objetiva y de rechazar la inversión de la carga de la prueba, admitida para los daños de otro origen, con la consiguiente carga para el paciente de acreditar la relación o nexo de causalidad y la culpa de aquéllos, y adición a la relación material o física del reproche culpabilístico, susceptible de manifestarse a través de la negligencia omisiva de la aplicación de un medio, o más generalmente, en una acción culposa.” Sin embargo, sigue la referida Sentencia, “...ha cedido paso a una consideración objetiva de la responsabilidad patrimonial en materia sanitaria, de la que se hace eco, entre otras, la STS de 30 de octubre de 1999”.

De esta manera, se argumenta que todo paciente es consumidor o usuario de un servicio sanitario y que, por tanto, le sería aplicable el art. 26 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que determina el verdadero carácter de la responsabilidad. En este caso, es cierto que una de las consecuencias de la diabetes es la pérdida de visión en los ojos y que se produjeron una serie de intervenciones quirúrgicas para detener la evolución de la retinopatía diabética sin obtener ningún resultado utilizándose un procedimiento acorde con la *lex artis*, de acuerdo con el informe médico obrante en el expediente de responsabilidad patrimonial. Esta Procuraduría carece de datos para conocer si hubo o no nexo causal, al no poder practicar pruebas periciales de acuerdo con lo expuesto en la Ley reguladora de la Institución. Debe, no obstante, finalizarse por parte de la Consejería de

Sanidad el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por el paciente para evitar causar indefensión al interesado. La resolución de este procedimiento debe producirse en el plazo de seis meses contados a partir de la solicitud de responsabilidad de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y el RD 429/1993, de 26 de marzo, reguladora del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial. En este caso, ha transcurrido sobradamente dicho plazo desde el día 5 de abril de 2000, fecha de solicitud del mismo, sin que sea circunstancia eximente el hecho del traspaso de competencias sanitarias de la Administración central a la autonómica, ya que, según la información obrante en esta Procuraduría, ésta no ha realizado ningún trámite para resolver dicho expediente.

En conclusión, esta Procuraduría no puede pronunciarse por falta de conocimientos periciales sobre el fondo del asunto y la pretensión reclamada. Pero, entiende que debe finalizarse el expediente de responsabilidad patrimonial por parte de la Consejería de Sanidad, resolviendo lo que estime oportuno con respecto a la petición del interesado para que éste pueda acudir, si así lo desea, posteriormente, a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa en su caso. De esta forma, se garantizaría la finalización de este procedimiento y la posibilidad de acudir a ulteriores vías por parte del interesado, eliminando la indefensión jurídica que causa el silencio administrativo y la falta de actuaciones por parte de la

Administración sanitaria.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

«Que, por parte de la Consejería de Sanidad se resuelva lo antes posible el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado ..., al haber transcurrido sobradamente el plazo de seis meses establecida para su resolución por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y el RD 429/1993, de 26 de marzo, reguladora del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial».

La Consejería de Sanidad aceptó esta resolución y nos informó que ya se había aprobado la propuesta de resolución, por lo que se habían vuelto a iniciar los trámites para resolverlo.

1.2.4. Listas de espera

Las listas de espera suponen uno de los problemas fundamentales del sistema sanitario público de carácter universal, como es el existente en nuestro país, y por lo tanto, en nuestra Comunidad Autónoma; éste es uno de los obstáculos fundamentales para que pueda ser efectivo el derecho a la protección efectiva de la salud establecido en el art. 43 CE. Estas listas pueden referirse tanto a la atención especializada, como a la atención hospitalaria, fundamentalmente en intervenciones quirúrgicas.

En primer lugar, debemos congratularnos por la asunción de un compromiso público por parte de la Consejería de Sanidad, para la reducción de las listas de espera, como es el caso del Acuerdo de la Junta de Castilla y León 261/2003, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Reducción de Listas de Espera 2004-2007, por el que se comprometen a llegar al final a un máximo de 100 días en la lista de espera quirúrgica, 30 días en listas de espera de consulta externa y de 20 días en pruebas diagnósticas.

En este año no ha habido una queja genérica sobre las listas de espera en un centro hospitalario, aunque sí se han producido con servicios concretos, como fue la queja **Q/505/03** referida a la lista de espera existente en el Servicio de Neurocirugía del Hospital General Yagüe de Burgos. La queja hacía referencia a la demora en la atención de un paciente que fue citado el día 10 de febrero de 2003 para el día 13 de octubre para la consulta externa de Neurocirugía, en la Policlínica del Hospital General Yagüe: un plazo que el autor de la queja consideraba como desproporcionado a pesar de haber sido calificado como “preferente”.

En efecto, según los datos que aporta la Gerencia Regional de Salud, el centro hospitalario burgalés se encuentra con unos datos de demora muy por encima del resto de hospitales de nuestra Comunidad Autónoma, según el cuadro que nos presenta la Gerencia Regional de Salud:

2003	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL
H. General Yagüe	191	177	148	143
H. de León	8	8	7	9
H. de Salamanca	29	21	18	5
H. Río Hortega	0	0	0	1
H. Clínico de Valladolid	5	6	7	0

Una prueba de esta demora es el supuesto de queja en el que fue citada, en primer lugar, el día 10 de febrero para el 13 de octubre de 2003 (una demora de ocho meses). Posteriormente, esta Procuraduría pudo comprobar que se le había adelantado la cita hasta el día 16 de julio, siendo posteriormente recibida en la Consulta de Neurocirugía el día 9 de mayo de 2003.

Por tanto, este caso ha sido ya resuelto puesto que ha sido atendida en el Servicio de Neurocirugía del centro hospitalario burgalés. Sin embargo, la demora en consultas es desproporcionada con respecto a otros centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma, ya que en el mes de abril de 2003 la demora era de 143 días en Burgos, mientras que apenas es apreciable en el resto de hospitales de nuestra Comunidad Autónoma.

Por ello, la Administración sanitaria ha formulado un Plan de Reducción de Listas de Espera para los años 2004-2007 que fue aprobado por Acuerdo 261/2003, de la Junta de Castilla y León. Así, para este año, se prevé una demora de consultas externas de aproximadamente sesenta días,

por lo que todavía el Servicio de Neurocirugía del hospital burgalés se encuentra por encima del plazo de demora máxima que establece la Consejería de Sanidad. Es preciso, por tanto, que desde los poderes públicos se tomen las medidas pertinentes de conformidad con las líneas estratégicas marcadas en dicho Acuerdo para reducir el plazo de listas de espera de dicho Servicio para así acomodarla a la demora máxima que marca la normativa, al igual que reducir la abismal diferencia con el resto de centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma.

Por ello, se formuló esta resolución a la Consejería de Sanidad:

“Que por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para reducir la demora máxima de la lista de espera para consultas externas en el Servicio de Neurocirugía del Hospital General Yagüe a los parámetros que establece 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, y así reducir la abismal diferencia con los servicios de neurocirugía de otros hospitales públicos de nuestra Comunidad Autónoma”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Sanidad *“ya que se han tomado medidas para la reducción de la demora máxima de la lista de espera para consultas externas en el Servicio de Neurocirugía del Hospital General Yagüe”.*

Sin embargo, debemos comenzar refiriéndonos a los problemas de coordinación entre los distintos centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma que pueden provocar demora en la atención al paciente. Así, un ejemplo sería el expediente **Q/1228/03** que hace referencia a la demora en el tratamiento a un paciente en una operación de la cadera.

El problema surge por el retraso en la intervención quirúrgica en el Hospital Comarcal de Medina del Campo, ya que en febrero de 2002, se le informa del estado artrósico de sus caderas y se le incluyen dentro de las listas de espera para su intervención en marzo de 2002, por lo que se le realiza un estudio preoperatorio en julio de 2002, manifestándose en dicho estudio que los resultados analíticos se encontraban alterados por las plaquetas bajas. Estos estudios se repiten en tres ocasiones (20 de noviembre de 2002, 15 de enero y 19 de febrero de 2003). Finalmente, se remite el 16 de abril de 2003 al Hospital Clínico Universitario de Valladolid donde entra dentro de las listas de espera. Tras conversación telefónica con el autor de la queja, se nos informa que éste fue operado de una cadera a finales de 2003 en el hospital mencionado, y, posteriormente, en 2004, de la otra en el Hospital de Valladolid “Felipe II”, siendo el resultado satisfactorio.

La cuestión objeto de queja, pues, se centra en la excesiva demora en la intervención quirúrgica para la colocación de prótesis en ambas caderas, ya que se ha producido una demora de veinte meses desde su

inclusión en la lista de espera del Hospital Comarcal de Medina del Campo hasta la primera intervención en el centro hospitalario vallisoletano. En efecto, el problema surge por la imposibilidad de intervención quirúrgica en el hospital comarcal, al descubrir la existencia de alteraciones en los resultados analíticos del pre-operatorio y no contar dicho hospital ni de plaquetas en depósito, ni de una Unidad de Cuidados Intensivos (UCI).

Esta Procuraduría se muestra plenamente de acuerdo con la derivación de dicho enfermo al Hospital Clínico Universitario de Valladolid, al ser éste un centro hospitalario con muchos más medios que el Hospital Comarcal; sin embargo, no queda tan claro en lo que respecta a la demora de nueve meses entre el primer resultado y su derivación al centro hospitalario de la capital vallisoletana. En este caso, se observa una demora que no se encuentra justificada, puesto que en ese momento ya se debió haber derivado al Hospital Clínico Universitario de Valladolid. En efecto, este retraso es lo que ha supuesto la demora en la intervención quirúrgica y las consiguientes molestias por el retraso en esta operación.

Así, el Acuerdo 261/2003, de 26 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, aprueba el Plan de Reducción de las Listas de Espera para el ejercicio 2004-2007, estableciéndose para el año 2004 un plazo de demora máxima en las listas de espera quirúrgica de 165 días, habiéndose sobrepasado con creces, a pesar de que todavía este acuerdo no había entrado en vigor.

En efecto, esta Institución entiende que deben tomarse medidas por parte de la Administración sanitaria para evitar supuestos como los descritos en esta queja. En concreto, se entiende que no debió haberse superado el plazo de nueve meses desde la detección de los resultados analíticos anómalos en julio de 2002 hasta la derivación e inclusión en el Hospital Clínico Universitario de Valladolid, siendo imputable este retraso a los servicios competentes del Hospital Comarcal de Medina del Campo. En lo que respecta a la actuación del Hospital Clínico Universitario de Valladolid, hemos de decir que no se comprueba irregularidad alguna en su actuación, salvo un leve retraso en los parámetros de lista de espera que esta Procuraduría no considera especialmente grave.

Esta Procuraduría formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“1. Que, en su día, el Hospital Comarcal de Medina del Campo debió haber remitido al paciente inmediatamente al Hospital Clínico Universitario de Valladolid para la intervención quirúrgica de ambas prótesis de cadera, al carecer aquél de plaquetas en depósito, ni de Unidad de Cuidados Intensivos.

2. Que por parte de la Consejería de Sanidad se tomen las medidas pertinentes para evitar situaciones como las que ha tenido que soportar este paciente una demora de veinte meses para una intervención quirúrgica de ambas prótesis de cadera”.

La Consejería de Sanidad aceptó esta resolución.

Se mantienen las quejas referidas a la gestión de la inclusión de personas para la fecundación *in vitro* que se refiere al expediente de queja **Q/216/03**; así, se refiere a la presunta denegación a un tratamiento financiado por el sistema público de salud, al ser estéril el hombre por la realización de una vasectomía. El RD 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, incluye dentro de los servicios y prestaciones en la atención especializada establecidos en el punto 3.5 del Anexo I “el diagnóstico y tratamiento de la infertilidad”, tal como reconoce la Gerencia Regional en su informe. Se trata de una norma jurídica que trata de sistematizar las prestaciones sanitarias a las que todo usuario de la sanidad pública tiene derecho de conformidad con el art. 43 CE que garantiza el derecho a la protección de la salud.

La Gerencia Regional de Salud indica como uno de los criterios para asegurar la equidad de los recursos sanitarios es que el tratamiento se centre en aquellos supuestos en los que ésta no sea consecuencia de una acción voluntaria, como es el caso de la vasectomía, sino como consecuencia de una acción involuntaria o enfermedad imposibilitante de la procreación. Por ello, se denegó la orden de asistencia al Hospital Clínico Universitario de Valladolid mediante resolución de la Gerencia de las áreas de salud de León y El Bierzo.

Es cierto que la esterilidad masculina tenía como causa la realización de una vasectomía de forma libre y voluntaria. Pero, se debe tener una circunstancia importante y definitoria, como es el hecho del nuevo matrimonio que determinaba el hecho de querer tener hijos con su nueva pareja. En efecto, la Administración sanitaria debe tener en cuenta de la existencia de una nueva realidad social como es el hecho de la disolución del matrimonio, que ya fue institucionalizado en la Ley de 7 de julio de 1981 que reformó el Código Civil, y las nuevas parejas que se forman con su deseo de formar una familia. Así, en la actualidad, casi la mitad de las uniones matrimoniales se disuelven, por lo que no cabe discriminar a todos aquellos hombres que, en un momento de su vida, decidieron como método anticonceptivo realizar una vasectomía y que, tras la ruptura de esta relación y ante una nueva unión, pretendan tener un hijo.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“1. Que, en su momento se debió haber derivado el tratamiento de fecundación in vitro al Hospital Clínico Universitario de Valladolid, al ser éste el centro hospitalario de referencia del sistema regional de salud.

2. Que, no se interprete el criterio de prioridad absoluta expuesto en el sentido expuesto en el informe de la Gerencia Regional de Salud, ya que supone una limitación del acceso de los ciudadanos a

la prestación sanitaria de tratamiento de la infertilidad establecido en el punto 3.5 del Anexo I del RD 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud”.

La Consejería de Sanidad nos volvió a contestar, tal como quedó reflejado en el Informe Anual anterior, rechazando esta resolución y manteniendo el criterio *“de prioridad absoluta de la esterilidad primaria sobre la secundaria, establecidos por un Grupo -creado en 1999- de interés de reproducción humana asistida”.*

1.2.5. Derechos de los pacientes

En el presente apartado, se hace referencia a los derechos que en el ámbito sanitario se reconocen a los pacientes de la Sanidad Pública, que están recogidos de forma genérica en el art. 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y que ha sido sustituido parcialmente por la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica, reguladora de la Autonomía del Paciente, y de los Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica, y por la Ley autonómica 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

Así, las condiciones de los centros hospitalarios son también objeto de queja de nuestra Comunidad Autónoma. Dichas quejas se refieren a detalles que pueden hacer más cómoda la estancia de los pacientes en los centros hospitalarios y que se circunscriben en la búsqueda de la calidad de

la asistencia sanitaria, que es uno de los objetivos de las últimas reformas legislativas en estas materias; así, en el expediente **Q/412/04**, que hace referencia a la disconformidad con la presencia de televisores en las habitaciones del Hospital Clínico Universitario de Valladolid.

En efecto, según la información remitida desde la Consejería de Sanidad, se observa que en las habitaciones del Hospital Clínico Universitario de Valladolid existen televisores, previo pago, para que puedan ser utilizados por los enfermos y sus acompañantes. Dichos televisores tienen un sistema interno que limita el volumen e impide que pueda ser modificado por sus usuarios. La empresa adjudicataria fue la empresa Telefonía y Comunicaciones Públicas, S.A., siendo cedida posteriormente dicha concesión a la Unión Temporal de Empresas UTE TTP-TANAKI. Se ha establecido un sistema de auriculares para que pueda ser usada por los pacientes, instalándose unas máquinas expendedoras en los pasillos de los centros hospitalarios que, posteriormente, debieron ser retiradas por su falta de adaptación al euro, estando prevista su reinstalación.

El sistema que la Consejería de Sanidad ha descrito para el Hospital Clínico Universitario de Valladolid se aplica igualmente al resto de los centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma.

En principio, por tanto, se comprueba que todos los televisores de las habitaciones del Hospital Clínico Universitario de Valladolid disponen

del sistema de auriculares, pero éste no es utilizado por la falta de máquinas expendedoras en este centro hospitalario. Por tanto, pueden surgir un doble problema en dichas habitaciones:

- Ruido excesivamente alto de dichos televisores debido a que no es posible modular el volumen de los mismos, tal como nos informa la Consejería de Sanidad.

- Discrepancias en su uso, ya que la mayor parte de éstas son habitaciones compartidas por lo que puede haber pacientes que quieran ver un programa de televisor y otro que no. Por lo tanto, puede producirse una colisión de derechos.

De esta forma, a juicio de esta Procuraduría, debe prevalecer los derechos e intereses de los pacientes. No hemos de olvidar que el hospital es, de conformidad con el art. 65.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, “el establecimiento encargado tanto del internamiento clínico como de la asistencia especializada y complementaria que requiera su zona de influencia”. Por lo tanto, un hospital no debe ser considerado, en ningún momento, un centro de ocio, sino que es un lugar de asistencia especializada, por lo que siempre debe primar el interés del paciente que, sufriendo dolores, no desea ver los programas televisivos. Además, uno de los principios fundamentales que rigen en estos momentos en el sistema público de salud es el de la calidad, tal como se establece en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de

Salud, creándose una Agencia de Calidad para el Sistema Nacional de Salud.

En nuestra Comunidad Autónoma, el art. 4.2 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud establece cuáles deben ser los principios por los que debe actuar el sistema público de salud de Castilla y León: “Las actuaciones del sistema de salud de Castilla y León se orientarán a la humanización de la asistencia, a ofrecer una atención individual y personalizada y a promover la comodidad, el bienestar físico y psíquico, la comprensión y el tratamiento adecuado del paciente y de sus familiares o personas vinculadas.”

Por ello, esta Procuraduría entiende que debe establecerse un sistema para preservar los derechos de los enfermos que se encuentren hospitalizados y que, con las lógicas molestias de toda enfermedad, no deseen la existencia de ruidos procedentes de televisores en las habitaciones del Hospital Clínico Universitario. Así, una solución podría ser la que se aplica en los transportes públicos colectivos, tanto ferroviarios como en algunas líneas de autobuses: la implantación obligatoria de dichos auriculares de tal forma que el sonido de los televisores sólo pueda oírse a través de estos auriculares. De esta forma, se respetaría tanto el derecho al silencio en las habitaciones de los hospitales por parte de los pacientes, como el derecho a unos momentos de ocio para el que quiera ver estos programas. Además, no debería posibilitarse el que dicho sistema pudiese

funcionar ininterrumpidamente durante 24 horas, sino que se deberían apagar estos televisores a la hora que se establezca en el Reglamento de Régimen Interno del centro hospitalario, para procurar el descanso. Esto es mucho más necesario en los centros hospitalarios, los cuales deben buscar siempre el bienestar y comodidad de estos pacientes. De esta forma, se respetaría el necesario derecho al descanso, que es fundamental para la recuperación de los enfermos.

Asimismo, se cumpliría lo expuesto en el pliego de prescripciones técnicas que establece las características que deben tener estos televisores, en dónde se exige la presencia de un sistema de auriculares. El sistema se convertiría en obligatorio y se adaptarían los centros hospitalarios a lo que ya se ha hecho en los transportes públicos colectivos que hemos mencionado.

Se formuló, en consecuencia, la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“1. Que, se establezca el uso obligatorio de los auriculares en la audición de los televisores, tanto en las habitaciones del Hospital Clínico Universitario de Valladolid, como en el resto de los hospitales de nuestra Comunidad Autónoma, tal como sucede en algunos medios de transporte público colectivo de viajeros, para evitar las posibles molestias que puede causar su volumen a los pacientes en su recuperación, y así cumplir los principios

establecidos en el art. 4.2 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud.

2. Que, no sea posible que dicho sistema pueda funcionar ininterrumpidamente durante 24 horas, sino que a la hora que se establezca en el Reglamento de Régimen Interno del centro hospitalario se apaguen estos televisores para procurar el descanso de los pacientes”.

Esta resolución fue rechazada por la Administración autonómica, al entender que no consideraba aconsejable la instalación del uso obligatorio de estos auriculares, ya que no era “aconsejable por los posibles riesgos del uso continuado de auriculares”. Sin embargo, esta Procuraduría se sigue mostrando absolutamente disconforme con el criterio de los posibles riesgos del uso continuado de auriculares que ya tiene su uso en medios de transporte colectivo por carretera y por ferrocarril. Además, si esto fuera así, no se habría instalado un sistema optativo en las cabeceras de las camas del hospital, al ser contraproducente para la salud de los pacientes.

Otras quejas se refieren al derecho a la confidencialidad de los datos de los pacientes por parte de los centros hospitalarios; así se recoge en la queja **Q/307/04** referido a la difusión de los datos de una enfermedad de un bebé por parte de los servicios de Ginecología y de Enfermería de un centro hospitalario de nuestra Comunidad Autónoma. Tras solicitar informe a la Consejería de Sanidad, ésta no reconoce la existencia de una

vulneración del deber de confidencialidad de los datos del paciente. En efecto, ambos servicios niegan que hayan divulgado los datos de la enfermedad del bebé, y así consta por escrito en sendos informes en la investigación interna del centro hospitalario en cuestión.

En efecto, el art. 9 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, de Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Salud establece el deber de confidencialidad de la Administración sanitaria de la información relacionada con la salud: “Los poderes públicos de Castilla y León velarán por el respeto a la intimidad de las personas en las actuaciones sanitarias, por la confidencialidad de la información relacionada con la salud y por que no se produzcan accesos a estos datos sin previa autorización amparada por la Ley”.

En este caso, desde esta Procuraduría consta que se ha efectuado una investigación, por parte del centro hospitalario berciano, para saber si se divulgaron los datos en relación con el estado de salud de su hijo, siendo la conclusión negativa. Sin embargo, esta Institución no puede tener elementos de prueba por los que se acredite si, efectivamente, se produjo una divulgación de dichos datos por parte de la Administración sanitaria o de alguna persona dependiente de los servicios aludidos.

No obstante, me complace informarle que si lo considera oportuno, puede formular una denuncia ante el órgano judicial competente por si estima que estos hechos pudieran ser constitutivos de alguna infracción

penal.

Por ello, se procedió al archivo de la queja, comunicándose así a su autor. Sin embargo, posteriormente, éste nos remitió una carta en la que exponía que había recibido una carta de disculpas por parte del nuevo equipo directivo del centro hospitalario.

1.2.6. Varios

En este apartado, vamos a analizar distintas cuestiones que no tienen una clasificación definida en esta Área.

En primer lugar, hemos de referirnos a los problemas que se dan a la hora de expedir las tarjetas sanitarias a los pacientes sin recursos económicos tal como se recoge en el expediente **Q/1770/02**. Así, en este caso, hace referencia al caso de una persona que trabajó en el Ejército durante cinco años y que disponía la tarjeta sanitaria del Isfas. Al acabar de trabajar, se encontró en situación legal de desempleo, se dio de alta en el régimen general de la Seguridad Social y mantuvo la tarjeta sanitaria. Al caducar esta tarjeta en el mes de septiembre de este año, acudió a renovar dicha tarjeta al Centro de Salud correspondiente de la capital leonesa y allí le dijeron que podría estar o con su padre o sin recursos, y en el caso de que tuviese la de “sin recursos”, tardaría cuatro meses y que lo mejor era que siguiese con su padre; además, le dijeron que mientras se tramitaba ésta, durante los cuatro meses no tendría asistencia sanitaria. Por esto, se encontraba totalmente indefenso, ya que quiere tener una tarjeta sanitaria

individual, sin depender de su padre y que carecería de asistencia sanitaria.

A la vista de las manifestaciones realizadas ante esta Institución por el autor de la queja, y del informe remitido por la Gerencia Regional de Salud, procede analizar todos los aspectos que se plantean en relación con la queja planteada, fundamentalmente los relacionados con la expedición de la tarjeta sanitaria individual, tanto en el momento en que se planteó la queja, como en la actualidad, tras la aprobación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

En efecto, el RD 1088/1989 supuso un hito fundamental en la universalización del sistema sanitario español que preconizaba el art. 43 CE y la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que reconocía en su artículo segundo como titulares del derecho a la protección de la salud y la asistencia sanitaria a “todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional”. Por ello, el RD 1088/1989, de 8 de septiembre, reconoce el derecho de asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos suficientes, estableciendo un procedimiento para ello en la resolución de 29 de diciembre de 1989 en la forma descrita en el informe de la Gerencia Regional de Salud.

Sin embargo, las circunstancias que motivaron la aparición de esta resolución han variado como consecuencia del Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social de 1996 que establece la separación en la financiación de las prestaciones contributivas que se

financiarían con cargo a las cotizaciones sociales y las no contributivas que se financiarán vía impositiva, entre las que se encuentra la asistencia sanitaria.

Por ello, se introdujo la tarjeta sanitaria individual para unificar el sistema de identificación de cada persona en su condición de usuarios del Instituto Nacional de la Salud, independientemente del título por el que cada uno pudiera acceder a dicha condición, extendiéndose dicho sistema a través de la resolución de 23 de julio de 1998 de la presidencia ejecutiva del Instituto Nacional de la Salud, sobre la extensión y uso de la tarjeta sanitaria individual para la población protegida, en el ámbito del Instituto Nacional de la Salud-gestión directa.

Dicha tarjeta sanitaria supone, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la resolución de 1998 citada, “en el ámbito del Instituto Nacional de la Salud constituye, por lo tanto, una garantía de igualdad de los ciudadanos ante los servicios sanitarios y en la obtención de las prestaciones sanitarias a las que tengan derecho. Además, identifica personalmente a cada usuario y aporta la información básica imprescindible para la ordenación y prestación de la asistencia, es decir, la relativa al Área Sanitaria, centro y facultativo de atención primaria que tiene asignada la atención sanitaria del titular de la tarjeta”.

Dicha resolución establece en su artículo primero que “El Instituto Nacional de la Salud estará obligado a expedir, a todas y cada una de las

personas que tengan acreditado el derecho a la asistencia sanitaria prestada por el mismo, y residentes en su ámbito de gestión, una tarjeta sanitaria individual”.

Por todo ello, esta Institución considera que, en el momento en que sucedieron los hechos objeto de queja, no debería haberse aplicado la resolución de 1989, ya que, en este caso, el autor de la queja tenía derecho a la asistencia sanitaria en el Centro de Salud correspondiente, siendo los únicos requisitos necesarios para acceder a ella los suficientes para acreditar su identidad, su nacionalidad y residencia, no siendo ya necesario saber el hecho de que cotice o no a la Seguridad Social, al haberse separado claramente las fuentes de financiación de la sanidad pública y la Seguridad Social desde el año 2000. La aplicación del procedimiento establecida en dicha resolución por parte de la Gerencia Regional de Salud supone, a juicio de esta Procuraduría, una discriminación para los no-cotizantes a la Seguridad Social, al exigirles trámites procedimentales que no son necesarios en un sistema sanitario universal que establece el art. 43 CE, cuya dilación puede crear inseguridades jurídicas como la descrita en el objeto de queja para la asistencia sanitaria a las personas sin recursos.

Así, se reconoció en el Informe Anual del Defensor del Pueblo del año 2001, en el que dejó constancia de que todavía no se había logrado hacer plenamente efectiva la universalización de la asistencia sanitaria pública, dado que algunos ciudadanos que carecían del derecho a esta

asistencia, se veían obligados a financiar la atención cuando accedían a centros y servicios del Sistema Nacional de Salud. Por ello, se efectuó en su día una recomendación al Ministerio de Sanidad y Consumo para que *“adoptara las iniciativas pertinentes con el fin de impulsar la reforma legal adecuada, que permita fijar los contenidos y el carácter del derecho a la asistencia sanitaria como derecho subjetivo público, personal y no contributivo.”*

Es cierto, tal como se recoge en el Informe del Defensor del Pueblo, la necesidad de que, por parte de la Administración del Estado se debe precisar cuál es el papel que han de tener las mutualidades generales de funcionarios, que están excluidas del sistema público de salud y el papel de las empresas colaboradoras en la gestión de la asistencia sanitaria; pero, esta precisión no puede soslayar la necesidad de redefinir y consolidar el derecho al aseguramiento público en la asistencia sanitaria, ni puede tampoco suponer un perjuicio para aquellas personas que, al encontrarse desempleada y provenir anteriormente del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Isfas), se encuentren desamparadas de la asistencia sanitaria por la larga tramitación en la expedición de la tarjeta sanitaria individual y puedan conducirles a subterfugios, como el hecho de volver a vincularse a sus padres.

Esta situación se ha clarificado definitivamente, a juicio de esta Procuraduría, con la promulgación de la Ley de Cohesión y de Calidad del

Sistema Nacional de Salud que, en su art. 57, regula y normativiza esta cuestión de la siguiente forma que paso a transcribir:

“1. El acceso de los ciudadanos a las prestaciones de la atención sanitaria que proporciona el Sistema Nacional de Salud se facilitará a través de la tarjeta sanitaria individual, como documento administrativo que acredita determinados datos de su titular, a los que se refiere el apartado siguiente. La tarjeta sanitaria individual atenderá a los criterios establecidos, con carácter general, en la Unión Europea.

2. Sin perjuicio de su gestión en el ámbito territorial respectivo por cada Comunidad Autónoma, y de la gestión unitaria que corresponda a otras administraciones públicas en razón de determinados colectivos, las tarjetas incluirán, de manera normalizada, los datos básicos de identificación del titular de la tarjeta, del derecho que le asiste en relación con la prestación farmacéutica y del servicio de salud o entidad responsable de la asistencia sanitaria. Los dispositivos que las tarjetas incorporen para almacenar la información básica y las aplicaciones que la traten deberán permitir que la lectura y comprobación de los datos sea técnicamente posible en todo el territorio del Estado y para todas las administraciones públicas. Para ello, el Ministerio de Sanidad y Consumo, en colaboración con las comunidades autónomas y

demás administraciones públicas competentes, establecerá los requisitos y los estándares necesarios.

3. Con el objetivo de poder generar el código de identificación personal único, el Ministerio de Sanidad y Consumo desarrollará una base de datos que recoja la información básica de asegurados del Sistema Nacional de Salud, de tal manera que los servicios de salud dispongan de un servicio de intercambio de información sobre la población protegida, mantenido y actualizado por los propios integrantes del sistema. Este servicio de intercambio permitirá la depuración de titulares de tarjetas.

4. Conforme se vaya disponiendo de sistemas electrónicos de tratamiento de la información clínica, la tarjeta sanitaria individual deberá posibilitar el acceso a aquélla de los profesionales debidamente autorizados, con la finalidad de colaborar a la mejora de la calidad y continuidad asistenciales.

5. Las tarjetas sanitarias individuales deberán adaptarse, en su caso, a la normalización que pueda establecerse para el conjunto de las administraciones públicas y en el seno de la Unión Europea”.

Para ello, recientemente, se aprueba el RD 183/2004, de 30 de enero, que tiene ámbito de aplicación estatal, regulando los requisitos de la tarjeta sanitaria individual y estableciendo un sistema de intercambio de información y creando una base de datos de toda la población acogida en el

Sistema Nacional de Salud, para facilitar su movilidad y el intercambio de información de los datos de los ciudadanos en todos los sistemas autonómicos de salud.

En conclusión, con la nueva legislación aplicable a las tarjetas sanitarias individuales, se ha clarificado definitivamente el hecho de que la expedición de las tarjetas sanitarias individuales se deben efectuar requiriendo a los solicitantes la acreditación de su nacionalidad y/o residencia, que es el hecho determinante de adscripción al centro de salud, siendo completamente irrelevante en la actualidad el hecho de su naturaleza contributiva o no.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

“1. Que, la aplicación de la resolución de 29 de diciembre de 1989 de la Secretaría General de Asistencia Sanitaria, por la que se establece el procedimiento de tramitación de los expedientes de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos suficientes en el ámbito de la gestión del Instituto Nacional de Salud supone un obstáculo para el ejercicio del derecho público subjetivo, personal y no contributivo a la asistencia sanitaria, consagrado en el art. 43 de la CE, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

2. Que, se tomen las medidas pertinentes por parte del sistema público de salud de Castilla y León para eliminar los obstáculos burocráticos, como los descritos en el hecho objeto de queja, que menoscaban el ejercicio del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos suficientes, y así facilitar su rápido acceso al sistema público sanitario universal”.

Esta resolución fue rechazada por la Consejería de Sanidad al entender que *“no cabe aceptar la resolución formal hasta tanto se consolide el aseguramiento sanitario público, desvinculándolo de los regímenes de afiliación a la Seguridad Social y se confiera a las administraciones sanitarias las funciones, en materia de aseguramiento sanitario, que actualmente se desarrollan en el marco de la Seguridad Social, cuya asistencia sanitaria gestiona esta Comunidad Autónoma desde el 1 de enero de 2002”.*

Sin embargo, estas quejas han sido reiteradas por parte de religiosos que han estado fuera de nuestro país y a los que se les deniega la tarjeta sanitaria como persona sin recursos, tal como quedó reflejada en la queja **Q/1554/04** que se encuentra pendiente de estudio.

Asimismo, otra serie de cuestiones se refiere a los expedientes de reintegro de gastos que se producen como consecuencia de gastos que no deben soportar los pacientes, al tener que ser sufragados por el sistema público de salud. Así, se refiere el expediente **Q/108/04** que hace referencia

a la denegación a un enfermo de Alzheimer de una serie de gastos, procedentes de una receta farmacéutica, mal facilitada por los servicios sanitarios. En efecto, los familiares del paciente enfermo desde hace once años de la enfermedad de Alzheimer acudió al Servicio de Endocrinología del Hospital de León para que se le recetase una serie de productos. Allí, le recetaron cuatro productos (resource espesante, resource benefiber, resource compota de frutas y resource agua gelificada), de los cuales sólo los dos primeros pueden ser financiados por el sistema público de salud. Todos estos productos fueron visados por la Inspección Médica, sita en el Centro de Salud, pero al acudir a la farmacia, sólo le permitieron la de dos de ellos, mientras los otros dos tuvo que abonarlos la interesada. Por ello, solicitaron el reintegro de los gastos de estos productos, siendo denegado por resolución de la Gerencia del Área de Salud de León y El Bierzo de agosto de 2003.

Estos productos fueron facilitados por el Servicio de Endocrinología del centro hospitalario, debido a la enfermedad del Alzheimer y así viene justificado en el informe-tipo justificativo de la indicación de tratamientos de nutrición enteral domiciliaria de 23 de julio de 2003. Además, fueron visados por la Inspección Médica que, como muy bien afirma el informe de la Consejería de Sanidad, se trata de una autorización *“con carácter excepcional para la dispensación de determinados medicamentos y productos financiados, debido a que requieren un control sanitario excepcional”*. Por tanto, desde el punto de

vista jurídico, se ha producido un acto autorizatorio por la Administración sanitaria que devengó un derecho favorable al interesado para el reintegro del gasto sanitario.

Según el informe de la Consejería de Sanidad, se ha producido una rectificación de error de un visado de Inspección Médica que, en su momento, no debió haberse producido al no poder ser financiados estos medicamentos por el sistema sanitario. Pero, debemos recordar que los actos administrativos –y el visado de Inspección Médica lo es- cuando son declarativos de derechos no pueden ser revocados sin más. En efecto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/99, de 13 de enero, recogiendo una tradición jurídica que se inicia en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, establece un procedimiento específico: el de la revisión de oficio, dejando la simple revocación para los actos de gravamen o desfavorables para los particulares.

Así, el RD 63/1995, de 20 de enero por el que se ordenan las prestaciones financiadas por el Sistema Nacional de la Salud contempla, por una parte, la nutrición enteral recogida en el contenido de la asistencia hospitalaria, y, por otra parte, los tratamientos dietoterápicos complejos para los trastornos metabólicos congénitos, incluidos entre las prestaciones complementarias (apartados 3.3 h. y 4, respectivamente, del Anexo I del

citado Real Decreto). Para saber cuáles son los productos a financiar por el sistema público de salud, se establece un sistema de visado de Inspección Médica para acreditar cuáles deben ser los medicamentos a financiar y cuáles no.

En este caso, no se ha producido este procedimiento, sino que además ha sido un operador privado, una oficina de farmacia, ha revocado un acto favorable de la Administración sanitaria (visado de inspección médica), contraviniendo todos los principios generales del derecho administrativo. Por ello, esta Institución considera que el sistema no ha sido el correcto y, una vez que se hubiera visado por Inspección el producto farmacéutico, no puede revocarlo la oficina de farmacia, sino que ésta debe percibir el producto rebajado y que el coste repercuta en la Administración sanitaria. Posteriormente, debería ésta iniciar un procedimiento de revisión de oficio para anular el visado de inspección médica, como acto autorizatorio que es, y así lo reconoce la Consejería de Sanidad en su informe.

De esta forma, esta Institución entiende que la solicitud de reintegro de gastos farmacéuticos debió ser favorable al interesado, ya que no debe ser éste el perjudicado de un error atribuible única y exclusivamente a la Inspección Médica y al propio facultativo, en su caso. Por tanto, debió haberse facilitado el medicamento al paciente y, posteriormente, en su caso, iniciar un procedimiento de revisión de oficio del visado de inspección

médica que se había efectuado incorrectamente, según el informe de la Consejería de Sanidad. Mientras tanto, ésta no debía haber abonado el coste de la totalidad del producto recetado desde el Servicio de Endocrinología del Hospital de León.

Por lo tanto, para subsanar este error, esta Institución entiende que la Gerencia del Área de Salud de León y del Bierzo debió reintegrar los gastos farmacéuticos, al tener el informe tipo-justificativo de la nutrición enteral domiciliaria y el visado de la inspección médica, y, en consecuencia, tener la autorización sanitaria de financiación del sistema público de salud, hasta que no se produzca el procedimiento de revisión de oficio preciso para actos declarativos de derechos como el mencionado.

Además, debemos tener en cuenta que si esta nutrición hubiese seguido en el tiempo la nueva Orden SAN/415/2004, de 27 de febrero, por la que se regula el reintegro de gastos de productos farmacéuticos, se tendrá en cuenta lo establecido en su Anexo I para los equipos para nutrición enteral en determinadas situaciones, indicando que “cuando, por circunstancias excepcionales, los dispositivos necesarios para la administración de nutrición enteral domiciliaria no le hayan podido ser facilitados al paciente a través de los centros sanitarios de Sacyl, y haya abonado su importe íntegro para obtenerlo, podrá valorarse el reintegro de gastos como vía de acceso a esta prestación”.

Por ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de

Sanidad en el sentido siguiente:

“1. Que, en el caso de que hubiese un error en el visado de inspección médica del Centro de Salud de la capital leonesa, se debía haber iniciado un procedimiento de revisión de oficio por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad, al ser dicho visado un acto administrativo declarativo de derecho a favor del paciente, sin que sea correcto la revocación que hizo la oficina de farmacia, máxime siendo un operador privado.

2. Que, por lo expuesto en el párrafo anterior, se debieron reintegrar estos gastos farmacéuticos por parte de la Gerencia del Área de Salud de León y del Bierzo, al no haberse anulado de acuerdo con la legalidad vigente el visado de la inspección médica”.

La Consejería de Sanidad ha rechazado esta resolución al considerar que el visado de inspección es un procedimiento mediante el cual se consigue un control sanitario especial sobre determinados productos con la consideración de financiarlos que corresponde otorgar a la Administración del Estado, a través de una disposición de carácter general, en ningún caso a la Inspección Médica, correspondiendo el último control a la farmacia que actuó correctamente, de acuerdo con los conciertos del Consejo de Colegios Profesionales de Farmacia con la Gerencia Regional de Salud, por lo que la denegación del reintegro de gastos se considera

conforme a derecho.

Por último, queremos mencionar una cuestión conexas a la Consejería de Fomento, como es el problema del transporte desde los pequeños núcleos rurales a los centros de salud. Este hecho puede suponer un grave problema para los enfermos que requieren acudir de continuo a recibir un tratamiento médico; así, se recoge en el expediente de queja **Q/859/04** que indica que un paciente de 82 años de edad y vive en una localidad distante en unos 15 kms. de la localidad de Aranda de Duero, debiendo acudir periódicamente al Centro de Salud Aranda-Rural para un control de Sintrom de 9 a 10 de la mañana. Sin embargo, el problema surge por la inexistencia de transporte público a esas horas desde dicha localidad a Aranda de Duero (el autobús pasa a las 11:30 horas), por lo que tiene que solicitar el auxilio de vecinos o familiares de dicha localidad para que la lleven a esas horas de la mañana a Aranda, o solicitar un taxi con el coste económico que le supone a personas con pensiones reducidas. Se ha solicitado transporte por ambulancia al facultativo de atención primaria de esta localidad, informando éste que *“debido a su estado físico actual, que afortunadamente es bueno, los desplazamientos al Centro de Salud deben realizarse por sus propios medios (en transporte privado o público)”*. Sólo si *“su estado de salud le impidiera utilizar los citados medios de transporte se pondría a su disposición una ambulancia o se le realizaría la extracción a domicilio si estuviera imposibilitada”*.

Así, se recoge también en el informe de la Consejería de Sanidad que refleja un escrito de contestación a una queja efectuada por el Servicio de Atención al Paciente del Hospital Santos Reyes de Aranda de Duero.

La cuestión fundamental hace referencia al problema del transporte de los enfermos a los centros de salud o centros hospitalarios cuando debe acudir a tratamientos continuos, como es el caso del tratamiento del Sintrom. En este caso, el problema surge con el problema endémico del medio rural de nuestra Comunidad Autónoma: población envejecida y dispersa a lo largo de todo el territorio con las lógicas dificultades especiales para la prestación de servicios públicos a dichos habitantes. Es cierto que el servicio de ambulancia debe prestarse solamente cuando el enfermo no pueda acudir a los centros sanitarios, debido a que una enfermedad la tiene inmovilizada. Además, el art. 20 de la Orden de 6 de junio de 1986 por la que se aprueban las normas mínimas de funcionamiento de los equipos de atención primaria, indica que “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores para la atención directa, deberá siempre tenerse en cuenta que, en aquellos casos en los que el paciente, por su estado de salud, no pueda desplazarse al lugar de la consulta, deberá ser atendido en su domicilio, tanto por el personal sanitario como por los trabajadores sociales, de acuerdo con la naturaleza de la consulta demandada”.

Esta Procuraduría comparte el criterio de la Administración

sanitaria en el sentido de que los medios sanitarios deben ser utilizados cuando los enfermos se encuentren mal. Pero, es preciso que por parte de la Junta de Castilla y León se articule un sistema -con intervención de las Consejerías de Sanidad y Fomento- para procurar el desplazamiento de los enfermos crónicos a los centros de salud en el caso de tratamientos continuos como es el caso del Sintrom. Así, se lograría cumplir en el campo sanitario –que suele ser el tema con mayor preocupación a las personas mayores- el derecho a la igualdad establecido en el art. 4.3 de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, que establece que “con el fin de favorecer el normal desenvolvimiento y la integración real de las personas mayores en la sociedad, las administraciones públicas garantizarán la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios de la comunidad”. De esta forma se lograría un acceso en igualdad de condiciones para los habitantes del medio rural, aquejado de una grave despoblación, a los servicios sanitarios y se lograría avanzar en la búsqueda de la calidad en nuestro sistema público de salud.

En este caso, nos encontramos con un paciente de 82 años de edad de la Sanidad Pública de Castilla y León que debe desplazarse en medio de transporte privado al Centro de Salud de Aranda de Duero cada semana a realizar el tratamiento del Sintrom. Por ello, esta Procuraduría entiende que debe facilitarse, por parte de la Administración autonómica, un medio de transporte a todas estas personas que tengan dificultades especiales de comunicación a dichos centros sanitarios. Este sistema puede ser, o bien

una ayuda para sufragar un transporte privado para habitantes de pequeños municipios, o bien el establecimiento de un sistema de transporte de todas aquellas personas necesitadas de tratamiento crónico, que deban acudir regularmente a un Centro de Salud u hospital público. Corresponde a la Administración autonómica, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, la elección del sistema que, de acuerdo con los límites presupuestarios existentes, sea el más adecuado para paliar este tipo de situaciones.

Por ello, se formuló la presente resolución a la Consejería de Sanidad:

“1. Que, por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se estudie, con carácter excepcional, y a pesar de no encontrarse inmovilizada, facilitar el transporte al paciente, dada su avanzada edad, desde su localidad de Torregalindo al Centro de Salud Aranda-Rural para realizar el control periódico de Sintrom, que le es preciso efectuar ante las dificultades de transporte que existen desde su localidad a dicho centro sanitario a las 9.00 horas de la mañana.

2. Que, por parte de la Consejería de Sanidad se estudie, junto con el resto de consejerías afectadas de la Administración autonómica, el establecimiento de un sistema que facilite el transporte a los enfermos que necesiten un tratamiento continuo desde las pequeñas

localidades de nuestra Comunidad Autónoma a los centros sanitarios dónde se dispensen éstos, y así garantizar el derecho a la igualdad de las prestaciones sanitarias de acuerdo con lo establecido en el art. 4.3 de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León”.

Esta Procuraduría todavía no ha recibido resolución de la Consejería de Sanidad. Sin embargo, ha tenido conocimiento que la Consejería de Fomento ha articulado un sistema de transporte en el ámbito rural vinculado a la demanda singular de los vecinos a través de un sistema telefónico que puede ser una gran solución para el transporte a los Centros de Salud como ha sido el caso objeto de esta queja.

2. CONSUMO

Nuestra Constitución, a través del artículo 51 según el apartado primero, señala que es uno de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo Tercero del Título primero, “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, se hace necesario “educar” a las personas para que cada vez sean más conscientes de los derechos que les asisten y a las administraciones públicas del deber de intervenir que les corresponde en dicha relación y no se limiten a eludir sus responsabilidades bajo la excusa de que se trata de una cuestión de naturaleza jurídica privada

a dirimir ante los tribunales de justicia.

Reflejo de lo expuesto es el hecho de que durante el año 2004 fueron pocos los particulares que acudieron a esta Institución en exposición de sus problemas, alcanzando por el contrario un mayor protagonismo las asociaciones de consumidores y usuarios, como expondremos a continuación.

2.1. Expediente sancionador de un garaje

En el expediente **Q/2030/03** se denunciaba la paralización, por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Salamanca, de un expediente incoado contra una empresa.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad, la cual remitió copia íntegra del expediente sancionador referenciado.

A la vista de lo informado y una vez analizado el expediente en su totalidad se constató que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo (Sección de Consumo), con fecha 24 de noviembre de 2003, acuerda iniciar procedimiento sancionador, contra el garaje en cuestión, siendo su última actuación la comunicación del pliego de cargos al denunciado el 17 de diciembre de 2003, sin que conste trámite posterior alguno aunque en el informe remitido se diga que *“en la actualidad se está tramitando”*.

Pues bien, partiendo de la documentación obrante en los archivos de esta Procuraduría, consideré necesario efectuar una serie de consideraciones al respecto.

Cierto es que en el art. 4 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Administración de la Comunidad (Decreto 25 de agosto de 1994 n° 1890/1994) no se fija un plazo concreto para llevar a cabo las diligencias investigatorias oportunas en el trámite de información previa, pero éste no es el caso, toda vez que se ha acordado iniciar el procedimiento sancionador con nombramiento de instructora y secretaria del expediente y comunicación del pliego de cargos.

Recordar que una vez acordado el inicio del expediente el plazo legalmente establecido para su resolución es de 6 meses (art.14 del Decreto 1890/1994), plazo que transcurrió con creces (ya que no nos constaba resolución alguna después de más de nueve meses), excediendo lo que podría considerarse como razonable. Entendemos por ello que se ha producido la caducidad de dicho expediente.

El art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC señala que en los procedimientos en los que la administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92.

La caducidad supone una exigencia legal notablemente más rígida que la prescripción. El ordenamiento jurídico permite a los titulares de la potestad sancionadora la persecución de la conducta antijurídica durante un determinado espacio de tiempo (el de prescripción), pero una vez iniciados los trámites necesarios para acometer dicho enjuiciamiento y la represión, éstos deberán necesariamente finalizar en otro plazo considerablemente inferior (el de caducidad). Como declara la STS 5ª, de 5 de diciembre de 1988, “para que la sanción administrativa sea válida en derecho es preciso no sólo que los actos realizados estén incluidos en la norma sancionadora, sino que, además, la sanción se imponga de conformidad con la norma de procedimiento y en el plazo exigido por la Ley; el transcurso de ese plazo sin que se imponga sanción, determina la imposibilidad legal de efectuarlo, y sin se ha hecho, se produce la nulidad radical de la sanción impuesta” o como establece la STS 4ª, de 26 de julio de 1988, “La regla general de la validez de las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido admite como excepción el supuesto que por su propia naturaleza la actuación de la potestad administrativa esté esencialmente sometida a plazo, y éste es el caso de la potestad sancionadora, de suerte que transcurrido el lapso de tiempo necesario para producir la caducidad de la administración ha de limitarse a declararla, sin que pueda legalmente hacer declaraciones que atribuyan a una persona la comisión de una infracción”.

Llegado a este punto somos conscientes de que ha sido objeto de

debate la siguiente cuestión: ¿la caducidad del procedimiento produce por sí sola la prescripción de las acciones?

En este sentido la doctrina mayoritaria (postura clásica) interpreta que la caducidad del expediente no produce por sí sola la prescripción de las acciones de la administración, por lo que ésta podrá abrir un nuevo procedimiento para investigar y exigir aquella responsabilidad administrativa cuando aún no se hubiera extinguido por mor de la prescripción.

Recordemos que la resolución de caducidad no esconde una resolución presunta, no existe un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, y deja sin juzgar el objeto del procedimiento, resultando posible la apertura de un nuevo procedimiento mientras no prescriba la presunta infracción.

Asimismo el criterio seguido por nuestro Tribunal Supremo coincide con la línea mayoritaria, así en STTS de 12 de junio de 20003, viene a afirmar que la caducidad de un expediente sancionador no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la administración. Así lo recoge en muchas otras, St., de 5 de diciembre de 2001 y 17 de abril de 2002.

En definitiva nuestro TS considera que el hecho de que el art.44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al decir que la caducidad “*llevará consigo el archivo de las actuaciones*” no puede ser interpretado como

impedimento la reapertura de otro expediente aunque la infracción no haya prescrito, porque una conclusión de esa naturaleza sería literal y frontalmente contraria al art. 92.3, a cuyo tenor “ la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la administración”.

Lo que el art. 44.2, dispone es que esas actuaciones caducadas deben ser archivadas, pero el precepto nada dice de la posibilidad de reiniciar el expediente, lo que se regula en el art. 92.3, ya dicho.

En virtud de todo lo expuesto formulé la siguiente resolución:

“Que por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad se declare la caducidad del expediente ... y que acuerde el inicio de uno nuevo en el caso de que no haya tenido lugar la prescripción de la acción según los términos del presente escrito.

Que en actuaciones sucesivas se mantenga por los órganos de esa unidad administrativa una diligencia debida y se actúe con eficacia en este tipo de procedimientos con el fin de evitar que el transcurso del tiempo conduzca a la caducidad de los mismos viéndose éstos avocados al fracaso”.

Resolución que fue rechazada aduciendo que el expediente administrativo sancionador se resolvió dentro del plazo legal, afirmación que extrañó sobremanera a esta Institución toda vez que se interesó copia íntegra del expediente, sin que constase en el mismo dicha resolución,

circunstancia ésta que motivo la presente resolución.

2.2. Quejas presentadas por Asociaciones de Consumidores y Usuarios

Reconocer y recordar el papel que en el mundo del consumo 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. Este año, junto a la Asociación Regional de Consumidores y Usuarios de Castilla y León, con sede en Medina del Campo (ACU), han acudido en varias ocasiones otras asociaciones, tales como la Federación FARSU, con sede en Salamanca, así como diferentes Asociaciones de Vecinos.

El motivo central de que éstas acudiesen a esta Institución ha sido por el reiterado y casi endémico problema del “silencio administrativo” de los diferentes órganos administrativos a sus reclamaciones.

La ausencia de toda actividad volitiva de la administración, esto es, la falta de resolución expresa, sigue siendo aún una de las lacras que vienen presidiendo las deficiencias de la actuación administrativa, en definitiva, podemos afirmar que sigue constituyendo todavía uno de los hábitos aún no erradicados en ciertos comportamientos de la administración, que se dejan ver en la ralentización del funcionamiento de algunas instancias.

En este sentido, y a título de ejemplo, expondremos algunos de los casos en las que se constató una actitud silente.

En el expediente **Q/1349/02**, se denunciaba la falta de respuesta expresa por parte de la Administración Autonómica al escrito presentado por la ACU, mediante el que solicitaba información relativa a los niveles de arsénico existentes en el agua destinada al consumo humano en la localidad de Íscar (Valladolid) al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Valladolid, escrito que dicho Servicio Territorial trasladó a la Consejería de Medio Ambiente, al tratarse de una cuestión que, según la antigua Consejería de Industria, Comercio y Turismo, caía dentro de su ámbito competencial, según el comunicado que se adjuntaba.

Sin embargo, la Consejería de Medio Ambiente también se inhibía del tema por entender que tampoco a ella le correspondía la cuestión objeto de debate, sin que en su respuesta especificase el órgano al que correspondía la resolución del caso.

Pues bien, resultaba claro que, ante los hechos expuestos, nos encontrábamos ante una controversia de carácter competencial entre diferentes Consejerías, en las que ambas se inhibían del caso y optaban en consecuencia por no dar curso a la reclamación.

El art. 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la LRJAP reza del siguiente tenor “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”.

Así lo expuesto, el Decreto 232/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, atribuye a la Dirección General de Calidad Ambiental competencia en materia de potabilización y abastecimiento de agua a las poblaciones.

Sin embargo, la Consejería de Medio Ambiente, en su informe, no hacía saber, entre otros extremos, que la cuestión planteada por la ACU no entraba dentro de su ámbito competencial en base al Decreto 76/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y la Orden MAM/1100/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura de los Servicios Centrales de dicha Consejería, normativa invocada a pesar de que la reclamación databa del año 2002.

Esta Institución es sabedora del contenido del Decreto 323/1999, de 19 de agosto, por el que se atribuye a la Consejería de Medio Ambiente competencia en materia de potabilización y abastecimiento de agua a las poblaciones, así como del último Decreto 76/2003, de 17 de julio, y Orden MAM/1100/2003, de 28 de agosto, normativa reguladora de la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente en la actualidad.

Asimismo, también éramos conscientes de que a la Consejería de

Sanidad le corresponde el control sanitario de los riesgos para la salud derivados de la contaminación del medio en el que se desenvuelve la vida, así como de los alimentos y productos alimentarios. Además, no debemos olvidar que tiene competencia en materia de organización, programación de la vigilancia, control e inspección sanitaria de las actividades derivadas del ejercicio de control del agua potable de consumo público.

Ante la presente situación y habida cuenta de las posturas sostenidas por parte de las Consejerías implicadas en el presente caso, resulta indubitable que no existe uniformidad de criterio en el caso que nos ocupa, al inhibirse las mismas para responder al escrito presentado por la ACU por no considerarse competentes, por lo cual ésta no recibió la respuesta interesada a su reclamación.

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

“Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente, ante el conflicto competencial suscitado en el presente expediente, determine, según su criterio, quién es la Consejería competente para responder el escrito presentado por la Asociación Regional de Consumidores y Usuarios de Castilla y León o, en caso contrario, si lo estima oportuno en última instancia, platee el conflicto competencial objeto de debate ante Presidencia para que por quien corresponda resuelva sobre el asunto.

Que una vez aclarado el conflicto, la Consejería que resulte competente para formular la resolución, en lo que se refiere al fondo del asunto, lo notifique a la ACU.

Que se dé traslado a la Institución del Procurador del Común de una copia de la comunicación efectuada a la parte reclamante”.

Resolución que fue aceptada por la Consejería de Presidencia una vez consultadas las Consejerías de Medio Ambiente, Sanidad y Agricultura y Ganadería.

El expediente número **Q/2119/03**, vino motivado por la falta de respuesta expresa al escrito de fecha 29 de noviembre de 2002, nº 155, presentado por la ACU ante la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, me dirigí a la Administración Autonómica, la cual en atención a mi petición de información hacía constar que la falta de respuesta por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería se fundamentaba en que dicha Consejería no tenía atribuida competencia alguna para ordenar el cierre de instalaciones y/o establecimientos como consecuencia de la ausencia de las licencias de actividad y apertura. Competencia que correspondía a la Administración local, así como a la Consejería de Medio Ambiente.

Pues bien, esta Institución era sabedora que la materia objeto de la denuncia (cierre de las instalaciones que una Asociación Protectora de

Animales tiene en Medina del Campo), no cae dentro del ámbito competencial que corresponde a la Consejería de Agricultura y Ganadería (Orden /1099/2003, de 28 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Agricultura y Ganadería).

Asimismo, éramos conscientes de que se trataba de una cuestión cuya resolución correspondía al Ayuntamiento de Medina del Campo, ello sin perjuicio de que competía a la Consejería de Medio Ambiente ejercer la función de la alta inspección de las actividades clasificadas (art.20 de, la entonces vigente, Ley 5/1993, de 21 de octubre y art.61.2 de la actual Ley 11/2003, de 8 de abril).

Queremos decir con ello que el hecho de que, aunque la cuestión denunciada no fuera competencia de la Consejería de Agricultura y Ganadería, no justificaba que no se hubiese dado traslado de la reclamación a la Consejería de Medio Ambiente y comunicar a la ACU el traslado de su reclamación.

Así las cosas, recordamos lo establecido en el artículo 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, precepto que reza del siguiente tenor “el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración pública”.

Además, es principio general administrativo, según la Ley 30/1992,

de 26 de noviembre, que las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rijan por los principios de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Por ello, insistimos en el hecho de que se hacía necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos, objetivo que demanda una fluida relación entre administraciones y órganos públicos que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia pública con la certeza de que se actuará adecuadamente.

En virtud de todo lo expuesto se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería se proceda a dar traslado de la reclamación presentada por la Asociación Regional de Consumidores y Usuarios de Castilla y León (ACU) a la Consejería de Medio Ambiente en base a la fundamentación expuesta en la presente resolución y así la Consejería competente pueda actuar en consecencial.

Que se comuniqué a la ACU el traslado que se efectúe de la reclamación presentada por ésta a la Consejería de Medio Ambiente.

Todo ello sin perjuicio de la competencia que sobre la materia corresponda al Ayuntamiento de Medina del Campo”.

Resolución que fue aceptada y cumplida en los términos expuestos.

En el expediente **Q/68/04**, se denunciaba falta de respuesta expresa al escrito de fecha 2 de julio de 2002, presentado por la Asociación de Vecinos, Propietarios y Amigos de Carrascal de la Cuesta (Segovia) a la Consejería de Medio Ambiente en el que se exponía el problema de abastecimiento de agua existente en el pueblo, sobre todo en época estival.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la Administración Autonómica nos hacía saber que hasta el momento en que esta Procuraduría no remitió copia del escrito de dicha Asociación, la Consejería de Medio Ambiente no tuvo conocimiento del mismo al no haber constancia de su entrada, por lo que no se procedió a dar una respuesta expresa a la misma.

No obstante, manifestó la preocupación de la Consejería de Medio Ambiente sobre el tema del abastecimiento de agua, así como la intención de resolver los déficits estructurales de suministro a las pequeñas poblaciones, siendo éste el caso de Carrascal con una población de 25 habitantes aproximadamente.

Pues bien, esta Institución valoró positivamente las intenciones de futuro expresadas en el informe, en aras a lograr una prestación adecuada un servicio tan elemental como es el del abastecimiento de agua potable a las poblaciones más pequeñas.

Sin embargo, circunscribiéndonos al tema de la falta de respuesta expresa a la reclamación planteada, esta Procuraduría, sabedora de que

dicho escrito podría no haber llegado a su destino, al ser remitido por correo ordinario y carecer de cualquier tipo de registro de entrada en alguno de los registros habilitados por el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, dio traslado de una copia de la reclamación que dicha Asociación dirigió a la Consejería de Medio Ambiente, actuando como *nuntius* o mensajero y que, según su informe, resulta que no ha sido objeto de respuesta.

Queremos decir con ello que, aunque formalmente la vía de entrada no se ajustaba a las maneras establecidas en el art. 38.4, no debemos aferrarnos a un rigorismo formalista en la interpretación de dicha norma, máxime teniendo en cuenta que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, tras su última reforma, va dirigida a la necesidad de ampliar y reforzar las garantías de los ciudadanos para la resolución justa y pronta de los asuntos. Asimismo, se hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos, objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre administraciones y órganos públicos que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia pública con la certeza de que se actuará adecuadamente.

Asimismo, recordar que las asociaciones legalmente constituidas juegan un papel muy importante en la sociedad. En este sentido, se encuentran legitimadas para actuar en defensa de sus propios intereses, legitimación que les corresponde en cuanto persona jurídica de tipo

asociativo. Además, tienen, entre otras, la finalidad de hacer presión ante la administración para la mejora del funcionamiento de ésta.

El art. 3.1.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, considera como “interesado” a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, siendo titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley establezca.

Por ello procedí a efectuar la siguiente resolución:

“A criterio de esta Institución se estima pertinente y oportuno que la Consejería de Medio Ambiente proceda a dar una respuesta expresa a la Asociación de Vecinos, Propietarios y Amigos de Carrascal de la Cuesta (Segovia), al escrito de referencia, en los términos manifestados a esta Institución en su informe de fecha 22 de abril de 2004 y demás puntualizaciones que estime adecuado añadir sobre el fondo del asunto”.

Resolución que fue aceptada por la Consejería de Media Ambiente, dando cumplimiento a la misma en los términos expuestos.

En el expediente **Q/1011/03**, el motivo de la queja era la falta de contestación, por parte de la Dirección General de Comercio y Consumo, al escrito presentado por la ACU a través del Ayuntamiento de Medina del Campo, de fecha 28/05/2002, relativo a los problemas suscitados en el Polideportivo Huerta del Rey en Valladolid el 2 de mayo de 2002 en el concierto del grupo Café Quijano dado que se vendieron más entradas que

el aforo permitido.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, me dirigí, primero a la antigua Consejería de Industria, Comercio y Turismo y posteriormente, tras la reestructuración sufrida por Decreto 2/2003, de 3 de julio de 2003, a la Consejería de Cultura y Turismo en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a mi petición de información se remitió por la Administración autonómica informe en el cual se hacía constar que:

«Referente a la cantidad de invitaciones entregadas, en la propia invitación ya se señalaba que la misma era “válida hasta completar el aforo”, por lo que, dado que se trataba de un grupo musical de gran notoriedad y éxito y, al tratarse de invitaciones gratuitas, era previsible que iba a ser muy alto el número de personas en la entrada del recinto con bastante antelación. Por otra parte, por motivos de seguridad, no podía entrar más gente que el aforo del polideportivo.

Por todo lo cual, si alguna persona no pudo entrar al concierto por estar el mencionado aforo completo, al advertirlo así la invitación, ya estaba debidamente garantizado el derecho a la información, evitando así discriminaciones arbitrarias, no cabiendo, por tanto, hablar de perjuicio alguno:

Por lo que se refiere al posible carácter abusivo de algunas cláusulas impresas en la parte posterior de la invitación, pongo en su conocimiento que el Instituto Nacional de Consumo, en un informe emitido a raíz una consulta, ya consideraba abusivo que “el organizador se reserve el derecho a cambiar el programa, la hora y el lugar”, así como que “toda entrada sospechosa de falsificación permitirá al organizador denegar el acceso al portador de la misma”».

Pues bien, con independencia del fondo del asunto (posible carácter abusivo de las cláusulas plasmadas en el reverso de la entrada) se constató una falta de respuesta expresa al escrito de referencia de la Asociación (ACU). Reseñar que desde esta Institución venimos reclamando de manera reiterada, respuesta a aquellas administraciones que resultan reticentes en sus obligaciones administrativas en el deber de responder de manera expresa a las reclamaciones, solicitudes o peticiones efectuadas por ciudadanos o asociaciones legalmente constituidas.

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

“Que la Consejería de Cultura proceda a dar una respuesta expresa al escrito presentado por la ACU en los términos que estime oportunos de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC”.

Resolución que fue aceptada por la Consejería de Cultura y Turismo.

ÁREA K

ÁREA K

JUSTICIA E INTERIOR

Expedientes Área.....	275
Expedientes remitidos a otros organismos	146
Expedientes admitidos	17
Expedientes rechazados	97

De nuevo ha de insistirse en la circunstancia de que en el ámbito de la Administración de Justicia las posibilidades de intervención y supervisión de esta Procuraduría son escasas. Debe recordarse, en este sentido, que hasta el momento no se ha producido ninguna transferencia de competencias desde el Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en esta materia.

Ello no obstante, como novedad, este año destaca la creación de la Gerencia Regional de Justicia y se están desarrollando los trabajos y estudios dirigidos a realizar dicha transferencia.

En cualquier caso, cuando dicho proceso concluya el Procurador del Común no podrá entrar en el fondo de muchas de las reclamaciones que en esta área se formulan. En efecto, la mayor parte de las quejas que se

reciben en esta Procuraduría en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia guardan directa relación con el ejercicio de la potestad jurisdiccional por parte de los titulares de los órganos judiciales con sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Concretamente, son numerosas las ocasiones en las que los ciudadanos acuden al Procurador del Común mostrando su disconformidad con lo que consideran una sentencia o resolución judicial injusta o errónea.

En todos estos supuestos, debe tenerse en cuenta que tal y como determina el art. 117.3 CE, el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes. A lo anterior se suma la circunstancia de que según el art. 117.1 la justicia se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley.

Precisamente por ello, esta Procuraduría no puede controlar la corrección o no del contenido de las resoluciones judiciales dictadas y con las que muestran su disconformidad los ciudadanos, dado que la única forma de intentar su modificación es la interposición de los recursos al efecto establecidos en las normas procesales y, una vez que aquéllas ganan firmeza, son de obligado cumplimiento. También contempla, el Ordenamiento Jurídico, si se cumplen los requisitos para ello, la posibilidad de acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional.

En definitiva, como se ha indicado en anteriores informes, la independencia judicial impide que instituciones ajenas a los órganos que integran el poder judicial puedan revisar el contenido de las resoluciones dictadas en el ejercicio de la indicada potestad jurisdiccional.

Por otro lado, en muchas ocasiones los ciudadanos se dirigen a esta Procuraduría formulando auténticas consultas o solicitudes de asesoramiento jurídico. Ahora bien, teniendo en cuenta la función atribuida a esta Institución por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, tampoco entra dentro del ámbito de sus competencias el desarrollo de dicha labor, de ahí que en dichos supuestos deban rechazarse las reclamaciones recibidas remitiendo, en su caso, a los interesados a la consulta de un profesional del derecho competente.

Como se ha indicado en anteriores informes y se ha constatado este último año en el que se ha producido un incremento en el número de quejas relacionadas con esta área, los ciudadanos siguen mostrando una cierta desconfianza ante la labor de los Tribunales de Justicia y su funcionamiento, así como en relación con el trabajo que desarrollan los abogados (de oficio o libremente elegidos por las partes) en defensa de sus derechos e intereses legítimos en el proceso y fuera de éste.

Con relación al trabajo de los abogados y de los procuradores tampoco es posible la intervención de esta Procuraduría dada la naturaleza jurídica privada de la relación que les une con sus clientes y en cuyo

desarrollo no interviene una administración sujeta a las facultades de supervisión de esta Procuraduría.

Ahora bien, en esta área esta Procuraduría no limita su actuación a la simple remisión al Defensor del Pueblo de las reclamaciones recibidas.

Por el contrario, en ocasiones, esas reclamaciones son rechazadas directamente por el Procurador del Común, tras indicar al ciudadano las limitaciones existentes por razones de competencia. En concreto, esta forma de actuar es la seguida, con algunas excepciones, cuando la disconformidad del ciudadano se plantea en relación con el contenido de una sentencia, aunque en ocasiones, si el ciudadano, además de mostrar su rechazo o disconformidad con una sentencia o resolución judicial, pretende el traslado de los hechos que expone a otros órganos (la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial, etc.), se ha acordado su remisión al Defensor del Pueblo a los efectos oportunos.

Por otro lado, si la reclamación se refiere exclusivamente a un desacuerdo con la actuación de un abogado (en ocasiones también de un procurador), la queja es rechazada por esta Procuraduría sin necesidad de remitirla a ninguna otra Institución dada la naturaleza privada de la relación que les une con sus clientes, tal y como se ha indicado más arriba.

Ello no obstante, si el interesado, antes de acudir a esta Procuraduría, se ha dirigido al Colegio de abogados respectivo (o, en su caso, al de Procuradores), denunciando lo que considera un comportamiento incorrecto por parte de estos profesionales, es posible (y

así se hace en muchos casos) solicitar información al Colegio afectado en relación con la tramitación que haya dado a la denuncia formulada ante el mismo.

Si recibida la oportuna respuesta del órgano corporativo correspondiente, se aprecia algún tipo de irregularidad, se remite la queja al Defensor del Pueblo, dado que esta Comunidad Autónoma, tal y como se ha indicado en informes anteriores de esta Procuraduría, carece de competencias con relación a la exigencia de una posible responsabilidad disciplinaria a los Abogados en ejercicio (lo mismo ocurre con los Procuradores de los Tribunales). En otro caso se archivan directamente por esta Institución.

Por lo demás, siguen recibándose reclamaciones relacionadas con el ámbito penitenciario y la ejecución de sentencias penales condenatorias, solicitudes de traslado de centros penitenciarios, de permisos, etc. De igual forma, se ha recibido alguna reclamación relacionada con el reconocimiento o la denegación del derecho a litigar gratuitamente o con la designación de abogado de oficio.

Por último, y como se verá en la exposición concreta de determinadas quejas, durante este año se han abordado nuevamente los problemas relacionados con las actuaciones de homenaje y recuperación de la memoria de los represaliados en la guerra civil española y con la situación de los ciudadanos castellanos y leoneses residentes en Cuba. En

este último caso, también se han desarrollado dos actuaciones de oficio a las que se hace referencia en el presente apartado (**OF/91/04 y OF/94/04**).

De igual forma, esta Procuraduría ha concluido una actuación de oficio, iniciada en el año 2003, en relación con los convenios que hayan podido suscribirse entre la Administración Penitenciaria y las Entidades Locales y entre la primera y la Administración Autonómica (**OF/36/03**), en relación con la gestión o cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. La exposición detallada de esta actuación puede consultarse en la parte de este informe relativa a actuaciones de oficio.

Atendida la materia de las diversas quejas presentadas, pueden agruparse bajo los siguientes epígrafes:

1. DISCONFORMIDAD CON RESOLUCIONES JUDICIALES

Como se ha indicado tanto en este como en anteriores informes, cuando la reclamación presentada ante esta Institución alude a una simple y pura disconformidad con el contenido de una resolución judicial, la labor de esta Procuraduría (con algunas salvedades) se centra en el rechazo de la queja recibida, aclarando al interesado las razones de dicho rechazo, derivadas, como se ha indicado, de la falta de competencias y facultades de supervisión del Procurador del Común en dicho ámbito y en todo lo relacionado con el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

En ocasiones, se aclara además la vía procesal genérica que puede existir para intentar una modificación de la resolución judicial ante la que

el ciudadano muestra su disconformidad, aunque al mismo tiempo se le indica la conveniencia de consultar con un abogado las vías o recursos que subsisten y sus posibilidades de éxito o la conveniencia y oportunidad de hacer uso de las mismas.

Debe tenerse en cuenta que en muchos casos, cuando la reclamación llega al Procurador del Común, ha transcurrido con creces el plazo procesal dentro del cual podría haberse interpuesto el recurso correspondiente y, en otros, la vía del recurso se ha llegado a agotar, habiendo ganado firmeza la resolución dictada. Una vez firme una resolución judicial es de obligado cumplimiento.

Así, por ejemplo, ocurría en los expedientes registrados con los números **Q/27/04, Q/39/04 y Q/40/04**, 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 en distintos órdenes jurisdiccionales por órganos judiciales radicados en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

En todos los supuestos indicados y en otros muchos de características similares, las quejas recibidas fueron rechazadas, aclarando a los interesados que las resoluciones judiciales (sentencias, autos o providencias) no pueden ser objeto de la supervisión de esta Procuraduría, al no entrar dentro de su ámbito de competencias en los términos que concreta el art.1 de la Ley 2/1994.

Además, se indicó a los interesados que el principio de independencia judicial recogido en el art. 117 CE impide la revisión de dichas resoluciones por esta Procuraduría.

De igual forma, son muchas las reclamaciones que se plantean en relación con las sentencias dictadas en procedimientos de familia (separaciones o divorcios). En la mayor parte de los casos, la disconformidad del ciudadano reclamante se centra en la cuantía de la pensión de alimentos o compensatoria fijada en la sentencia o en el régimen de visitas establecido a favor de los hijos del matrimonio.

A título de ejemplo cabe destacar el expediente **Q/33/04** en el que el reclamante mostraba su disconformidad con una sentencia de separación en la que los Tribunales otorgaron el uso de la vivienda familiar a uno de los cónyuges, obligando al otro y a quienes ocupasen dicho inmueble (los hijos del matrimonio eran, al parecer, mayores de edad) a abandonarlo, fijando además una pensión compensatoria vitalicia a favor del primero. El cónyuge obligado a abandonar el domicilio familiar, según el reclamante, debía hacer frente al pago de la hipoteca que gravaba dicho inmueble y a los gastos de la nueva vivienda que debía alquilar. De ahí que el reclamante concluyera indicando que la cantidad que mensualmente le quedaba a dicho cónyuge era mínima y que el otro cónyuge había experimentado un enriquecimiento.

Según el reclamante con la decisión adoptada se había producido una vulneración de derechos constitucionales que habían provocado un

empeoramiento de la salud física y psíquica del afectado, llegando al extremo de haber perdido su puesto de trabajo.

A lo anterior se añadía la circunstancia de que el cónyuge favorecido por la resolución judicial mencionada, según la queja recibida, formulaba de forma reiterada denuncias falsas por amenazas, etc., viéndose obligado el denunciado a demostrar dicha falsedad. Por ello, el reclamante se quejaba de que la justicia hacía caso de dichas denuncias sin castigar al denunciante por injurias.

En vista de lo anterior, esta Procuraduría rechazó la queja presentada por las mismas razones que en los casos mencionados en este mismo apartado, y además indicó al reclamante, con relación a las denuncias formuladas, la posibilidad que tenía de consultar con un abogado las vías a seguir ante lo que calificaba como acusación falsa.

En relación con el régimen de visitas fijado en sentencias de separación o divorcio y las pensiones de alimentos a favor de los hijos del matrimonio, cabe destacar el expediente **Q/102/04**. En dicho expediente el reclamante mostraba su disconformidad con el régimen de visitas establecido a favor de su cónyuge con relación al hijo menor del matrimonio y con el impago de la pensión de alimentos señalada en la sentencia dictada.

En concreto, se indicaba que el condenado al pago de dicha pensión había dejado de satisfacerla a partir de determinada fecha. Además, según el interesado, el citado cónyuge estaba condenado o implicado en

procedimientos penales por malos tratos y pese a todo se mantenía el citado régimen de visitas.

Respecto de este último extremo nada podía hacer esta Procuraduría al haberse acordado en una resolución judicial no susceptible de revisión por órganos ajenos a los propios tribunales de justicia.

Por otro lado, el impago de la pensión mencionada se había comunicado al Juzgado de Primera Instancia correspondiente y se constató, además, que había sido denunciado en la comisaría de policía.

Precisamente por ello, se indicó al reclamante que su denuncia debía seguir su curso y desembocaría en el correspondiente procedimiento judicial, lo que nuevamente impedía a esta Procuraduría intervenir en el asunto planteado.

En cualquier caso, se aclaró al reclamante que con carácter general el Código Penal castiga, en los términos establecidos en el mismo, el abandono de familia o de menores o incapaces, y dicho abandono, si se cumplen los requisitos contemplados en dicho texto legal, puede producirse cuando ese abandono es material (impago de pensiones), o cuando se produce el incumplimiento de los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad.

Por último, se indicó al interesado la conveniencia de consultar con un abogado de su elección o designado de oficio las distintas vías de actuación existentes en relación con los asuntos planteados en su

reclamación, todos ellos relativos al comportamiento observado por un particular y que por lo tanto deberían resolverse, en su caso, ante los Tribunales de Justicia.

De igual forma, parece conveniente mencionar aquí los expedientes registrados con los números de referencia **Q/2327/04 y 2328/04**.

En ambos expedientes, los reclamantes mostraban su disconformidad con el régimen de visitas establecido en sendos procedimientos de separación matrimonial.

En el primero de dichos expedientes, el reclamante mostraba además su disconformidad con el proceder del psicólogo de un Juzgado de Familia y con una asociación que intervenía en el cumplimiento del citado régimen de visitas.

El interesado consideraba que esos informes no se ajustaban a la realidad, e incluso en alguno de ellos se hacía caso omiso a los antecedentes del cónyuge a cuyo favor se había fijado el régimen de visitas, al parecer condenado por agresión sexual e implicado en otros procedimientos por malos tratos. Además, existían distintos informes relativos a la situación del hijo menor del matrimonio, uno de los cuales recomendaba mantener el régimen de visitas. Sin embargo, en otros se sugería o indicaba la conveniencia de que el menor siguiera una terapia para mejorar su situación y los trastornos que, al parecer, padecía.

En el expediente **Q/2328/04**, el reclamante solicitaba la suspensión del régimen de visitas establecido en una sentencia de separación.

Dicho régimen de visitas había sido suspendido por auto de un Juzgado de Primera Instancia, aunque posteriormente se había restablecido y contra esta última decisión, al parecer, se había interpuesto recurso de apelación.

Además, en este último expediente constaba la existencia o tramitación de unas diligencias previas por un presunto delito de malos tratos del art. 153 del Código Penal, en las que se había dictado una orden de protección.

En ambos casos, hubo de indicarse a los reclamantes la imposibilidad de que esta Procuraduría interviniera en el asunto sometido a su consideración, dado que la suspensión o no del régimen de visitas debía ser adoptada por los Tribunales de Justicia, además resultaba aplicable el contenido del art. 12 de la Ley 2/1994, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, al estar pendiente de una resolución judicial el problema planteado.

Ello no obstante, ante las características de ambos supuestos se dio traslado de los hechos conocidos a la Fiscalía correspondiente a los efectos oportunos.

2. DISCONFORMIDAD CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS JUZGADOS Y RETRASOS EN LA TRAMITACIÓN DE

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES O EN LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES

Bajo este epígrafe se agrupan una serie de quejas relacionadas tanto con los retrasos producidos en la tramitación y/o resolución de procedimientos judiciales en curso en distintos órdenes jurisdiccionales ante Juzgados y Tribunales con sede en el territorio de esta Comunidad, como con el funcionamiento general de algunos órganos judiciales y el retraso en la ejecución de sentencias o hasta su falta de cumplimiento.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/853/04**, el reclamante aludía a una denuncia formulada contra una entidad bancaria ante un Juzgado de Instrucción con sede en la Comunidad Autónoma. Según el interesado el Juzgado había archivado dicha denuncia y contra el auto de archivo se había interpuesto recurso de reforma y subsidiario de apelación. La falta de resolución o tramitación del recurso de apelación, según el reclamante, impedía la paralización de un procedimiento civil que podría ser suspendido si el recurso llegase a ser estimado y dicho retraso le causaba al interesado graves perjuicios económicos.

El expediente arriba mencionado fue remitido al Defensor del Pueblo, dado que esta Procuraduría carece de competencias para supervisar lo actuado por los órganos judiciales. Como consecuencia de la tramitación desarrollada por el Defensor del Pueblo, se constató que por Auto de 23 de diciembre de 2003 se había acordado el sobreseimiento provisional de las diligencias penales incoadas sin que contra dicho auto, una vez notificado a

las partes, se hubiese interpuesto un recurso. Lo anterior determinó el cierre de las actuaciones por parte del Defensor del Pueblo.

En el expediente **Q/684/04** se aludía también al retraso producido en la tramitación de un expediente de jurisdicción voluntaria relativo al nombramiento de defensor judicial a un incapaz a fin de proceder a la venta de un inmueble.

Según el reclamante, personal del Juzgado afectado podía ser el causante del retraso existente en la tramitación de ese y otros expedientes; se añadía además, que el funcionario mencionado no trataba con corrección a los profesionales (procuradores) que acudían a dicho órgano judicial.

Por otro lado, el retraso producido perjudicaba a los interesados y al incapaz porque existía un posible comprador del inmueble que podía desistir de la compra si el retraso seguía produciéndose.

Dado el contenido de dicha reclamación, nuevamente el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo. Dicha Institución admitió la queja a trámite y solicitó información a la Fiscalía General del Estado, constatando que, al parecer, la competencia para el nombramiento de defensor judicial no correspondía al Juzgado ante el que se había planteado la solicitud. Ello no obstante, el Defensor del Pueblo solicitó informe sobre la definitiva conclusión del procedimiento ante el Juzgado considerado competente, comprobándose que este segundo Juzgado había declarado a su vez su incompetencia territorial para que decidiera el Tribunal Superior de Justicia. Contra esta última resolución, el Ministerio Fiscal había

interpuesto recurso de apelación ya que la Ley de Enjuiciamiento Civil, para evitar dilaciones indebidas, establece que si la decisión de inhibición de un tribunal se ha adoptado con audiencia de todas las partes, el tribunal al que se remitan las actuaciones debe estar a lo decidido y no puede declarar de oficio su falta de competencia territorial.

Dado el contenido de esta última comunicación, el Defensor del Pueblo continuaba, a la fecha de cierre de este informe, con su investigación y además la había ampliado con el Consejo General del Poder Judicial.

En el expediente **Q/269/04** el reclamante aludía, entre otros extremos, a la circunstancia de que al parecer había sido condenado en más de un procedimiento judicial sin haber recibido notificación previa anterior. En concreto, dichas irregularidades se planteaban, al parecer, en un juicio de faltas celebrado ante un Juzgado de Instrucción, aunque en otra ocasión había recibido la citación para otro juicio el día anterior a su celebración.

Con relación a dichos extremos, esta Procuraduría constató que respecto al juicio que el reclamante afirmaba haberse celebrado sin haber tenido noticia del mismo, la sentencia dictada estaba pendiente de un recurso interpuesto por aquél. Por ello, se le indicó que debía esperar al resultado de dicho recurso, sin que a esta Procuraduría le correspondiese examinar, revisar o corregir lo actuado por los órganos judiciales al no formar parte integrante de la Administración autonómica o local de Castilla y León.

Además, se le indicó que si tenía alguna queja en relación con el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales podía hacer uso del procedimiento de tramitación de quejas regulado en el Reglamento 1/98, aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2 de diciembre de 1998.

Por otro lado, en ese mismo expediente se aludía a los constantes malos tratos que recibía el reclamante de su cónyuge (con el que ya no convivía), así como a supuestos falsos testimonios prestados por testigos presentados por éste, y se solicitaba ayuda para conseguir una orden de alejamiento que en ocasiones anteriores había sido denegada.

Estos últimos hechos fueron trasladados a la Fiscalía de la Audiencia Provincial correspondiente, si bien las diligencias incoadas en dicha Fiscalía fueron archivadas al existir causas penales abiertas, una de ellas con sentencia condenatoria y otra pendiente de juicio.

En el expediente **Q/177/04** el interesado aludía al retraso que al parecer se estaba produciendo en la tramitación un procedimiento de separación matrimonial. En el caso concreto planteado en dicho expediente, al parecer se habían producido malos tratos de uno de los cónyuges contra el otro, lo que había provocado la obtención de una orden de alejamiento. Sin embargo, a juicio del interesado, la solución definitiva a otros problemas derivados de la separación (entre ellos, la asignación del uso de la vivienda familiar) debía venir dada por la sentencia que no se había dictado, y cuya urgencia era evidente.

Remitido el expediente al Defensor del Pueblo, y reclamada por éste cierta información al interesado no recibió los datos solicitados, lo que determinó su cierre o archivo.

En relación con lo que los ciudadanos consideran un deficiente funcionamiento de los Juzgados o hasta una incorrecta regulación de la tramitación a seguir en algunos órganos judiciales, cabe destacar el expediente **Q/47/04**. En dicho expediente, en síntesis, se aludía a un incorrecto funcionamiento de un Juzgado de Menores y otro de Instrucción, ambos con sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

En efecto, el hijo de los reclamantes se había visto implicado en un procedimiento por agresión a otro menor. En el curso de la tramitación de dicho procedimiento se citó a los padres del menor para una entrevista con el Equipo Técnico de dicho Juzgado, enviándose la citación por correo ordinario, a nombre del menor, sin acuse de recibo ni ninguna otra evidencia de recepción.

De igual forma, se remitió una citación para que el menor declarase en un Juzgado de Instrucción a nombre de dicho menor y sin acuse de recibo (lo mismo ocurrió, al parecer, con otras citaciones).

Además, el procedimiento que se seguía contra otro menor se comunicó a la Sección de Protección a la Infancia de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, y en dicha comunicación aparecía el nombre del hijo de los reclamantes tachado pero perfectamente legible, ello una vez que el procedimiento estaba archivado.

Por otro lado, los reclamantes tuvieron conocimiento, por la llamada telefónica de la madre del otro menor, de que el informe familiar realizado por el Equipo Técnico del Juzgado de Menores fue enviado a la madre de dicho menor en otro procedimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, los reclamantes consideraban que ese modo de proceder violaba el derecho fundamental a la intimidad de su hijo.

En atención al contenido de la queja recibida, esta Procuraduría se dirigió al Defensor del Pueblo, quien solicitó aclaración a los reclamantes y finalmente archivó el expediente abierto a petición de los propios interesados.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/381/04**, el reclamante aludía a su disconformidad con la actuación de las administraciones demandadas en un recurso contencioso-administrativo promovido a su instancia.

Según el interesado, una vez planteado el recurso, el órgano judicial correspondiente había solicitado la remisión del expediente administrativo a las administraciones afectadas (autonómica y local) sin que, transcurridos los veinte días establecidos en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, se hubiera remitido dicho expediente.

Esta Procuraduría tuvo que aclarar al interesado su imposibilidad de intervenir en el asunto sometido a su consideración, al encontrarse en

trámite ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en Castilla y León, un recurso contencioso lo que impedía, a tenor del art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, la intervención del Procurador del Común.

Ahora bien, en el escrito archivando el expediente se consideró oportuno aclarar al interesado que, según constaba en el expediente, su letrado había solicitado en fecha reciente la adopción por parte del Tribunal de las medidas previstas en el art. 48 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa y, en consecuencia debía esperar a que el órgano judicial adoptase las determinaciones oportunas de entre las previstas en dicho precepto.

En el expediente **Q/796/04**, el reclamante aludía a lo que él consideraba un funcionamiento incorrecto de un Juzgado de Instrucción. En efecto, el interesado indicaba que había sido denunciado por su compañero por malos tratos.

Ahora bien, al parecer la persona agredida, había presentado un escrito en el Juzgado que conocía del asunto perdonando al agresor, al considerarse responsable o culpable de la agresión sufrida. Precisamente por ello, el reclamante consideraba que el procedimiento penal debía ser archivado pese a lo cual el proceso penal continuaba su curso.

Esta Procuraduría aclaró al reclamante la imposibilidad de intervenir en el asunto planteado por aplicación de lo establecido en el art. 117 de la Constitución y por la evidente razón de que los Juzgados no

forman parte integrante de la Administración autonómica o local de Castilla y León.

Por lo que hace a los problemas planteados por los ciudadanos en relación con la ejecución o cumplimiento de las sentencias dictadas por los Juzgados y Tribunales en las que se ve afectada la Administración autonómica o local de Castilla y León cabe hacer referencia, entre otros, a los expedientes **Q/521/04**, **Q/190/04**, **Q/1644/04** y **Q/668/04**.

En el expediente **Q/521/04**, los reclamantes aludían a la falta de cumplimiento, por parte de la Administración autonómica (Gerencia de Servicios Sociales), de una sentencia dictada en un juicio verbal en el que se impugnaba una resolución en la que se había declarado la falta de idoneidad de los demandantes para la adopción.

En dicha resolución judicial, además de estimar la demanda declarando la idoneidad de los actores para ser adoptantes, se imponían las costas del juicio a la Junta de Castilla y León. Dicha condena no había sido cumplida por esta última.

Esta Procuraduría solicitó información a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Gerencia de Servicios Sociales), a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, sobre la realidad de lo indicado por los reclamantes, con la finalidad de constatar tanto si finalmente se había dado cumplimiento al pronunciamiento judicial por el que se condenaba en costas a esa administración, como de concretar las posibilidades de actuación del Procurador del Común.

Tras reiterar dicha petición de información, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades indicó que una vez obtenido el previo y preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, se habían realizado todos los trámites relativos al pago de las costas procesales, quedando únicamente pendiente el pago que se realizaría tan pronto como el Juzgado de Primera Instancia que había dictado la sentencia comunicase la cuenta de consignaciones en la que debían ser abonadas, a cuyo efecto se había dirigido escrito a dicho órgano judicial.

De dicha información se dio traslado a los interesados, quienes finalmente comunicaron a esta Procuraduría que la administración había hecho efectivo el pago de las costas procesales a cuyo pago había sido condenada, razón por la que se acordó el archivo del expediente citado.

En el expediente **Q/190/04** arriba mencionado, el interesado aludía, igualmente, a la falta de cumplimiento o ejecución por la Junta de Castilla y León de una sentencia dictada por un Juzgado de lo Social de la Comunidad.

La tramitación de este expediente fue similar a la del anterior, trasladándose al interesado la información recibida de la que resultaba que la Resolución de 23 de septiembre de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación había dispuesto el cumplimiento de la sentencia dictada, si bien, como consecuencia de un retraso en la notificación a la correspondiente Dirección Provincial de

Educación, no se había podido llevar a cabo la ejecución de dicha sentencia.

Ahora bien, desde la citada Dirección General se habían dado las instrucciones oportunas para que la Dirección Provincial de Educación procediese a la consignación de la cantidad señalada en la sentencia en una cuenta específica de la Tesorería de la Seguridad Social.

Lo anterior fue comunicado al reclamante, acordándose el archivo del expediente mencionado.

En el expediente **Q/1644/04** el reclamante aludía a la falta de cumplimiento por la Junta de Castilla y León de una sentencia dictada por órganos judiciales del orden jurisdiccional social, en la que se estimaba la demanda, declarando la restitución de una pensión no contributiva así como la improcedencia de devolver cantidad alguna y se condenaba a la correspondiente Gerencia Territorial de Servicios Sociales a estar y pasar por dicha declaración.

Al igual que en los casos anteriores, se solicitó información a la Administración autonómica sobre el estado de tramitación de la ejecución indicada, todo ello con la finalidad de concretar las posibilidades de actuación del Procurador del Común, dado que, tal y como determina el art. 117 de la Constitución, el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde a los Juzgados y Tribunales.

Recibida la información solicitada, esta Procuraduría constató que con fecha 26 de febrero de 2004 el órgano judicial competente había tenido por ejecutada la sentencia dictada, dado que en la nómina de beneficiarios de Pensiones No Contributivas correspondiente al mes de agosto del año 2003 se habían abonado al interesado 2.198,77 euros relativos al periodo mayo-noviembre de 2002, en que tuvo suspendido el derecho a la pensión reconocida, además del importe de la mensualidad ordinaria que estaba fijado en 268,77 €, y que también se abonó, lo que determinó el archivo del citado expediente.

Ahora bien, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, y tras recibirse un escrito en que el reclamante mostraba su disconformidad con el archivo acordado, insistiendo en el hecho de que la sentencia no se había cumplido (pese a existir una providencia del Juzgado que la dictó que así lo indicaba), se remitió el expediente al Defensor del Pueblo, dado que la potestad de ejecutar lo juzgado corresponde a los Tribunales de Justicia, órganos sobre los que esta Procuraduría carece de facultades de supervisión.

Finalmente, en el expediente **Q/668/04**, los interesados aludían a los perjuicios causados con la ubicación de un Centro de Integración Social en Burgos en un espacio dotacional no destinado a tal fin, habiendo solicitado en distintas ocasiones al Ayuntamiento la realización del Centro Cívico previsto para dicho espacio, dando cumplimiento así a la dotación del Plan Parcial Gamonal Norte para su destino a “equipamiento cultural, social y

extrahospitalario”. En dicho asunto se había dictado sentencia por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, contra la que se interpuso recurso de casación rechazado por el Tribunal Supremo.

La sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia declaró nula la ubicación del Centro de Integración Social, al estimar el recurso interpuesto contra el acuerdo impugnado

Admitida a trámite la queja recibida, se solicitó información al Ayuntamiento de Burgos. Dicha corporación, tras reiterarse en varias ocasiones la citada petición de información, indicó a esta Institución que la misma, como es obligado, cumpliría la sentencia dictada en los términos que por la Sala se señalasen, sin que pudiera anticipar los criterios que iba a seguir ese Ayuntamiento ni, consecuentemente, las actuaciones a desarrollar al efecto, las que, según el informe recibido, dependerían de las decisiones que sobre el particular adoptase la Sala sentenciadora.

En un segundo informe, remitido por el Ayuntamiento de Burgos a esta Procuraduría, se indicó que no se tenía conocimiento de que se hubiera instado la ejecución de la sentencia dictada, indicando, además, que dicha sentencia no imponía a la citada corporación una determinada actuación concreta a realizar en un plazo determinado.

Analizado el contenido de los informes recibidos, se consideró oportuno recordar a la Corporación afectada que el art. 118 de la Constitución Española establece, como un deber de todos, particulares y entes públicos, el de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de

los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

De igual forma, el art. 103.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa dispone que “las partes están obligadas a cumplir las sentencias...”.

Este párrafo segundo es lógica consecuencia de lo establecido en el párrafo primero. A una situación de potestad se corresponde otra de deber. Y si el poder judicial ostenta el poder de decir el derecho e imponer su decisión, a las partes corresponde el deber de cumplir la sentencia.

Según Joaquín Tornos Mas, la novedad realmente importante del párrafo segundo es que impone la obligación de cumplir la sentencia en sus propios términos a “las partes”. Administración y administrado se igualan en el seno del proceso contencioso-administrativo, y esta igualdad se traslada al momento final de la ejecución.

La administración ejecutará la sentencia, pero no en ejercicio de un poder que le es atribuido legalmente, sino como deber, actuando como parte sometida plenamente al control de los tribunales. En esta ejecución no actúa como administración, ejerciendo potestades propias y actuando objetivamente al servicios de intereses generales, sino que actuará como parte vencida en juicio.

En definitiva, la administración, en el seno del proceso, es una parte en igualdad de condiciones con respecto al recurrente, sometida a la potestad jurisdiccional de dictar sentencia e imponer su contenido.

Precisamente por ello, esta Procuraduría, con apoyo en los razonamientos anteriores, dictó resolución dirigida al Ayuntamiento citado, en la que le recordaba que de conformidad con lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución y el art. 103,2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, debía dar cumplimiento a la sentencia de 22 de diciembre de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos, frente a la que se había interpuesto recurso de casación desestimado por la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2004; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 105.2 de la Ley 29/98 ya citada.

3. QUEJAS RELATIVAS A LA ACTUACIÓN DE ABOGADOS Y SUS ÓRGANOS CORPORATIVOS

En relación con la Administración de Justicia debe destacarse la importancia del trabajo desarrollado por los abogados en la defensa de los intereses de los ciudadanos en juicio y fuera de él.

Precisamente por ello, son frecuentes las reclamaciones que se reciben en esta Procuraduría relacionadas con la actuación de dichos profesionales, al considerar los reclamantes, en la mayor parte de los casos

legos en derecho, que no han sido correctamente atendidos por aquéllos, pretendiendo, en último término, exigir la responsabilidad que de dicha actuación incorrecta o negligente pudiera derivar.

Estos profesionales desarrollan una labor de gran importancia y en íntima relación con el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 de la Constitución.

Además, como se ha indicado en informes anteriores, en gran parte de los procedimientos regulados en las leyes procesales es preceptiva la intervención de abogado, intervención que, como ha tenido ocasión de destacar esta Procuraduría, en ocasiones, aún no siendo obligatoria, es conveniente con la finalidad de asegurar, en alguna medida, el acierto en el enfoque o planteamiento del asunto en cuestión, en especial cuando el particular afectado carece de conocimientos jurídicos. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la complejidad de un asunto no está directamente relacionada con la cuantía económica del mismo.

Entre las reclamaciones recibidas en relación con la actuación de los abogados cabe destacar los siguientes:

El expediente **Q/92/04** en el que el reclamante consideraba que no había sido correctamente defendido por sus abogados en el procedimiento al que había dado lugar una denuncia presentada contra él.

De igual forma, en el expediente **Q/201/04**, el reclamante comunicó a esta Procuraduría su disconformidad y desconfianza con la actuación

llevada a cabo por su abogado en los distintos procedimientos seguidos en relación con una herencia en un Juzgado de Primera Instancia con sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Esa misma duda se suscitaba en el expediente **Q/312/04**, en relación con la actuación desarrollada por un abogado en un procedimiento de divorcio, al entender el reclamante que no había actuado con la debida diligencia ni planteado peticiones ante el Juzgado, lo que impidió, entre otros extremos, contar con prueba documental que, a juicio del interesado, era de vital importancia para la resolución del asunto en cuestión.

Ninguno de los expedientes anteriores fue admitido a trámite, aclarando, en síntesis, a los interesados la naturaleza jurídica privada de la relación que une a un abogado con su cliente, razón por la que en su desarrollo no interviene una Administración pública sujeta a las facultades de supervisión de esta Procuraduría.

Al mismo tiempo se les indicaba que si consideraban que se había producido un incumplimiento o defectuoso cumplimiento por parte de sus abogados de las obligaciones que les incumbían al haber asumido su defensa en el procedimiento judicial correspondiente, deberían plantear su reclamación ante los órganos competentes, sin que esta Procuraduría pudiera sustituirles en el ejercicio de las acciones que, en su caso, pudieran resultar procedentes.

Además, en el primero de los expedientes citados, se aclaró al interesado que los abogados están sujetos a responsabilidad por los daños

que puedan causar en el ejercicio de su profesión. Dicha responsabilidad puede ser civil, penal o disciplinaria y la exigencia de cualquiera de ellas debe plantearse ante los Tribunales de Justicia, en los dos primeros supuestos, y ante el Colegio de Abogados respectivo en el último.

Ahora bien, en ninguno de los casos mencionados se hizo pronunciamiento alguno por parte de esta Procuraduría sobre la posible actuación incorrecta de los abogados frente a los que se planteó la reclamación, al entender que no entraba dentro de sus competencias dicho análisis, limitándose, en alguno de ellos, a señalar las vías existentes para exigir una responsabilidad en el caso de que ésta existiera efectivamente, algo que debía valorar el reclamante en cada caso concreto.

En relación con la actuación de los abogados, destaca también el expediente registrado con el número **Q/889/04**, en el que el reclamante aludía a la circunstancia de que como consecuencia de diversos avatares (entre ellos el pago de una multa impuesta por la fiscalía de tasas) su padre perdió definitivamente la empresa que tenía.

Al considerarse injusta la situación, el reclamante había puesto el asunto en manos de distintos abogados, designados tanto libremente como de oficio. Tales abogados habían asumido el caso, si bien, a los pocos días todos ellos se habían negado a llevarlo sin alegar razón alguna por escrito. Esa situación generaba indefensión al reclamante, quien además solicitaba información sobre la posibilidad de reclamar los bienes que le fueron confiscados a su padre durante la posguerra.

En vista de la cuestión planteada el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, aunque, en el escrito dirigido al interesado se le aclararon las siguientes cuestiones:

1º.- Respecto a su petición de asesoramiento, se le indicó que no formaba parte de las competencias de esta Procuraduría, al ser de la incumbencia de los letrados en ejercicio, razón por la que sobre dicha cuestión no se pronunciaba esta Institución.

2º.- Con relación a los abogados a los que el reclamante afirmaba haber acudido, se le aclaró, como en casos anteriores, el carácter privado de la relación que les une con sus clientes, sin perjuicio de la responsabilidad en la que pueden incurrir en el ejercicio de su profesión.

3º.- En relación con los abogados de oficio que, al parecer, también le fueron designados, se indicó al interesado que no constaba si declinaron la dirección o defensa del asunto por considerar insostenible la pretensión, en los términos que concreta la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. De haber sido así, se habría seguido la tramitación prevista en dicha norma, con intervención de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Precisamente por ello, esta Procuraduría carecía de competencias para controlar la regularidad del procedimiento que en su caso se hubiese tramitado dado que dicha Comisión depende de la Administración General del Estado, al no haberse producido ninguna transferencia de competencias en la materia a esta Comunidad Autónoma.

El Defensor del Pueblo rechazó la admisión de la queja presentada, tanto porque, al parecer, ya se le había planteado con anterioridad como por la circunstancia de que, a su juicio, las posibles acciones para reclamar al Estado por la pérdida de un negocio en el año 1944, de existir base para ello, estarían probablemente prescritas.

En ocasiones las reclamaciones de los ciudadanos frente a sus abogados se extienden a los Colegios de los que forman parte, bien porque presentada una denuncia ante dichas corporaciones no han recibido respuesta, o bien porque la respuesta recibida no satisface sus pretensiones.

Así, en el expediente **Q/119/04** el reclamante aludía, entre otros extremos, a su discrepancia con la minuta de honorarios que pretendía cobrar el abogado que le había defendido en un procedimiento relacionado con una herencia y en otro sobre capacidad de las personas.

El interesado había dirigido un escrito al Colegio de Abogados en relación con dicha cuestión sin que, según lo manifestado a esta Institución, hubiese recibido respuesta alguna.

La queja presentada fue admitida a mediación, solicitándose información al Colegio de Abogados afectado sobre las cuestiones planteadas en la misma. Al mismo tiempo se aclaró al interesado que esta Procuraduría carecía de competencias para supervisar lo actuado por un Colegio de Abogados, pues aún tratándose de una Administración corporativa no estaba vinculada ni dependía de la Comunidad Autónoma, razón por la que con la petición de información formulada por el

Procurador del Común sólo se pretendía decidir sobre la procedencia de la posterior remisión de la reclamación recibida al Defensor del Pueblo.

En respuesta a la petición de información formulada se constató que el Colegio de Abogados había dictado una resolución sobre la Información Previa seguida por la denuncia formulada por el interesado contra uno de sus colegiados y que contra dicha resolución se había interpuesto recurso de alzada ante el Consejo de Colegios de Abogados de Castilla y León. Por lo tanto, según dicho Colegio, el expediente se encontraba en trámite habiéndose dado cuenta al denunciante de los trámites en él efectuados

En vista de dicha información, de la que se dio traslado al reclamante, se le solicitó aclaración sobre la subsistencia o no del problema que había planteado en su reclamación y sobre la posible resolución del recurso de alzada antes mencionado, constatándose la confirmación por el Consejo de Colegios de Abogados de Castilla y León de la resolución dictada por el Colegio de abogados afectado y la disconformidad del interesado con esa resolución, razón por la que finalmente se remitió el expediente al Defensor del Pueblo.

4. JUSTICIA GRATUITA

El art. 119 de la Constitución establece que “la justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

Con dicha previsión constitucional trata de asegurarse el derecho de todos los ciudadanos de acceder a la justicia, sin que el coste económico que ello supone impida o limite dicha posibilidad y por lo tanto la de obtener la tutela judicial efectiva (art. 24 C.E.).

En efecto, en ningún caso es admisible que la insuficiencia de medios económicos pueda llegar a constituirse en un obstáculo que impida el acceso a los tribunales en defensa de derechos e intereses legítimos.

En la actualidad la previsión constitucional citada está desarrollada en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita y el RD 2103/1996, de 20 de diciembre, por el que se aprueba su reglamento.

Cualquier ciudadano que reúna los requisitos establecidos en dicha normativa y que formule la correspondiente solicitud obtendrá el reconocimiento de su derecho a litigar gratuitamente. Si la solicitud de justicia gratuita es denegada, el ciudadano puede plantear su oposición a dicha denegación ante el órgano judicial correspondiente que resolverá, en definitiva, lo procedente sobre la cuestión planteada.

Por el momento, esta Comunidad Autónoma (ya se ha dicho en otros apartados de este informe) carece de competencia alguna en materia de justicia, y no tiene ninguna en relación con el reconocimiento o denegación del derecho a justicia gratuita, de ahí que la mayor parte de las quejas recibidas a lo largo del año 2004 se hayan remitido al Defensor del Pueblo.

En concreto, cabe mencionar aquí el expediente **Q/1731/04** en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con el hecho de que no se le hubiese concedido un abogado de oficio para un proceso de separación judicial, dado que no podía pagar los gastos ocasionados a consecuencia de dicho procedimiento.

Dada la materia sobre la que versaba la reclamación aludida, el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo, aclarando al interesado el ámbito de competencias de esta Procuraduría en los términos concretados en el art. 1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

Además, se indicó al reclamante que la designación de abogado de oficio, ante la imposibilidad de hacer frente a los gastos que ocasiona un procedimiento judicial, tiene que ver con el reconocimiento o denegación del derecho a litigar gratuitamente, y el reconocimiento de ese derecho incumbe a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, órgano que no forma parte de la Administración autonómica o local de Castilla y León.

De igual forma, en el expediente **Q/968/04** el reclamante aludía a la denegación del reconocimiento de su derecho a litigar gratuitamente, con la finalidad, al parecer, de interponer un recurso de apelación frente a una sentencia contraria a sus intereses.

Inicialmente, el órgano judicial competente había suspendido el plazo para la interposición de dicho recurso a la espera de la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

La resolución de esta Comisión denegó el reconocimiento del derecho a asistencia jurídica gratuita y el Juzgado alzó la suspensión acordada.

También en este caso el expediente fue remitido al Defensor del Pueblo por las mismas razones que en el anterior, comprobando esta Institución que el Defensor del Pueblo, una vez examinado el asunto planteado, no apreció una actuación de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita que implicase una infracción del ordenamiento jurídico o una actuación ilegítima que impidiera o menoscabase el ejercicio de un derecho o que legitimase la intervención de dicha Institución, aclarando además 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 su intervención.

Ello no obstante, el Defensor del Pueblo sí aclaró al interesado que lo anterior no impedía que si lo consideraba pertinente y se encontraba dentro de los plazos habilitados al efecto, podría interponer contra la resolución dictada los recursos previstos en el art. 20 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

5. SOLICITUDES DE ASESORAMIENTO

En muchas ocasiones los ciudadanos acuden al Procurador del Común solicitando aclaración sobre extremos o cuestiones planteadas en

procedimientos judiciales o fuera de ellos relacionadas con asuntos de carácter particular.

Incluso, en algunos casos pretenden de esta Procuraduría asesoramiento sobre si lo realizado por los abogados que defienden sus intereses se ajusta a derecho o sobre su obligación de pagar las cantidades que éstos les reclaman. Además, en otros casos tratan de informarse sobre los trámites a seguir para la defensa de sus derechos ante los órganos judiciales.

Dadas las competencias atribuidas al Procurador del Común por la Ley 1/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, es evidente que este tipo de cuestiones no entra dentro de su ámbito de competencias, de ahí que la información que se facilita, en dichos supuestos, a los ciudadanos quede limitada, en algunos casos, a la realización de indicaciones generales sobre las cuestiones planteadas, remitiendo para su análisis concreto a la consulta de un abogado.

En definitiva, estas consultas no son admitidas a trámite, aclarando a los interesados que el asesoramiento que, en su caso, presta esta Procuraduría 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 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 una administración sujeta a las facultades de supervisión del Procurador.

Así, cabe mencionar, entre otros, el expediente **Q/1517/04**, en el que el reclamante aludía a la circunstancia de que, tras haber sufrido un accidente en un centro comercial en el que resultó lesionado, había contratado a un abogado para formular la correspondiente reclamación.

Al parecer, el letrado elegido dirigió dos escritos al centro comercial sin recibir respuesta alguna. Pese a todo, finalmente renunció a llevar la reclamación por entender que ésta estaba fuera del plazo legalmente establecido para su formulación.

Ante esta situación, el reclamante no entendía cómo su abogado le reclamaba sus honorarios y solicitaba a esta Procuraduría información tanto con relación a su obligación o no de pagar la minuta girada como en cuanto a los trámites a seguir para exigirle responsabilidad.

La queja no fue admitida a trámite al ser evidente que no entraba en el ámbito objetivo de competencias del Procurador del Común.

De igual forma fue rechazada la admisión a trámite del expediente registrado con el número de referencia **Q/2242/04**, en el que el reclamante planteaba distintas cuestiones relacionadas con la propiedad de un terreno. Al parecer, dicha propiedad había provocado el planteamiento de un procedimiento judicial cuyo resultado no fue favorable para los intereses y pretensiones del ciudadano que había acudido a esta Procuraduría.

En el expediente **Q/2266/04**, el reclamante aludía a la partición o reparto de una herencia que había provocado el correspondiente procedimiento judicial, en el que la Audiencia Territorial de Valladolid, había declarado la nulidad de todo lo actuado en el juicio de testamentaría a partir de determinada fecha. Según indicaba el reclamante, esa era la última actuación realizada en el procedimiento judicial citado y su abogado le había indicado que hasta que existiera un acuerdo valía el reparto de fincas que se había realizado en el año 1986.

Lo que verdaderamente le preocupaba al interesado era confirmar si era cierto que transcurridos treinta años adquiriría la propiedad de las fincas.

Sin duda, el reclamante estaba aludiendo a la adquisición de la propiedad por usucapión, regulada en los arts. 1940 y ss. del Código Civil.

Ahora bien, nuevamente se estaba planteando ante esta Procuraduría una consulta ajena al ámbito de sus funciones de supervisión de la actuación de la Administración pública, y además la confirmación de los extremos solicitados por el interesado podía provocar confusión en él, pues aunque el art. 1959 del Código Civil establece que se prescribe el dominio y demás derechos reales sobre los bienes inmuebles por su posesión no interrumpida durante treinta años, sin necesidad de título ni de buena fe, y sin distinción entre presentes y ausentes, lo cierto es que, en general dicho precepto se interpreta poniéndolo en conexión con los que lo preceden.

De ahí que se entienda que para la adquisición del dominio por el transcurso de esos treinta años no baste sólo con la posesión sino que ésta debe serlo en concepto de dueño y además sería preciso concretar el día a partir del que se inicia el cómputo del plazo de treinta años ya mencionado.

Por todo ello, la queja fue rechazada con apoyo en razonamientos similares a los expuestos en los expedientes anteriores, al reducirse el asunto planteado en el expediente a una petición de asesoramiento.

6. EXPEDIENTES REMITIDOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO

Como ha quedado expuesto en algunos apartados de esta área, algunos de los expedientes ya mencionados se han remitido al Defensor del Pueblo, si bien, al igual que en años anteriores, se considera oportuno recoger de forma separada otros expedientes remitidos a dicha Institución en atención a las materias sobre las que versan y la frecuencia con que se reciben reclamaciones relacionadas con las mismas.

6.1. Derecho penitenciario

Todas las quejas que se reciben en esta Procuraduría en relación con la Administración penitenciaria o con el cumplimiento de condenas impuestas en el orden jurisdiccional penal han de remitirse al Defensor del Pueblo dada la falta de competencias del Procurador del Común en dicha área.

La tramitación de estas quejas exige, en la mayoría de los casos, su remisión de forma inmediata al Defensor del Pueblo, dado que en esta clase

de expedientes se suelen plantear problemas que afectan a la libertad del condenado o a su situación en el centro penitenciario en que está cumpliendo su condena.

En relación con este tipo de reclamaciones cabe destacar los siguientes expedientes:

El registrado con el número de referencia **Q/53/04** en el que el reclamante aludía a la situación de un preso interno en un Centro Penitenciario situado en una provincia de esta Comunidad Autónoma, cuyo traslado a un Centro en Zaragoza estaba, al parecer, previsto.

El interesado consideraba improcedente dicho traslado porque el preso tenía esposa y tres hijos y su familia carecía de medios económicos para visitar al interno en el nuevo centro.

De igual forma, en el expediente **Q/952/04**, el reclamante aludía a la situación de un preso con una enfermedad mental que llevaba ingresado en prisión unos once años. El interesado consideraba que el interno no estaba siendo bien tratado en el centro penitenciario y que, además, recientemente había sido trasladado desde Andalucía a un centro penitenciario situado en la Comunidad de Castilla y León, lo que hacía imposibles las visitas de su familia. Por ello, solicitaba, entre otros extremos, ayuda para conseguir el traslado del interno a un centro penitenciario en la citada Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el expediente **Q/1188/04**, de nuevo un ciudadano se dirigió a esta Procuraduría mostrando su preocupación por la situación de un familiar suyo preso en Venezuela por un asunto relacionado con drogas, solicitando su traslado para cumplir la condena impuesta en España.

6.2. Problemas relacionados con los Registros Civil y de la Propiedad

En el expediente **Q/497/04**, el reclamante aludía a la negativa de un Registrador de la Propiedad de la provincia de Palencia a inscribir una finca, lo que podía causar ciertos perjuicios ante la posible resolución de un contrato privado.

En realidad el interesado, ante la nota calificativa del Registrador, había acudido al Tribunal Superior de Justicia en Castilla y León, que había denegado por auto el recurso gubernativo interpuesto. Por lo tanto, tal y como se indicaba en la resolución de dicho órgano judicial, únicamente cabía recurrir ante la Dirección General de los Registros y del Notariado.

El expediente se remitió al Defensor del Pueblo, quien informó al reclamante de las vías de actuación ante la discrepancia que manifestaba con 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.

Idéntica tramitación se dio al expediente registrado con el número de referencia **Q/936/04**, en el que el reclamante aludía a la circunstancia de

que, tras el fallecimiento de su madre, se habían realizado los trámites pertinentes en relación con su herencia, acudiendo finalmente al Registro de la Propiedad donde se había denegado la inscripción de las fincas heredadas por falta de previa inscripción a favor de la causante.

En el expediente **Q/1063/04**, el reclamante aludía a la circunstancia de que en su día, y en contra de su deseo, se había inscrito a su hijo en un Registro Civil, con un nombre distinto del que figuraba en la partida bautismal. La diferencia de nombre, según constató esta Procuraduría, obedecía a la forma de escribirlo, según el reclamante con una “h” intercalada, lo que no figuraba en el Registro citado.

El reclamante había solicitado la subsanación de lo que consideraba un defecto, y la Dirección General de los Registros y del Notariado había confirmado la resolución dictada por el Juzgado de Primera Instancia correspondiente.

El expediente se remitió al Defensor del Pueblo que no apreció irregularidad alguna en la actuación de la administración, si bien indicaba al interesado la posibilidad que tenía de consultar con un abogado la conveniencia de recurrir la resolución dictada ante los Tribunales, además le informaba de la posibilidad que tenía de hacer constar por nota al margen en el Registro el nombre con el que era conocido su hijo.

También le facilitó información sobre la normativa de aplicación en la materia relativa a la corrección de los defectos y faltas formales en el Registro.

En el expediente **Q/1798/04**, se aludía a la circunstancia de que el 4 de agosto de 1936 fueron asesinados varios hombres por los falangistas y trasladados a una fosa común al día siguiente. Cuatro de dichos cadáveres fueron reconocidos por sus familias, sin embargo uno de los fallecidos no fue identificado y en la actualidad el Juez del Registro Civil correspondiente denegaba la inscripción de defunción que es lo que el reclamante pretendía.

Esta Procuraduría ha sabido, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, que el asunto se ha solucionado de forma satisfactoria y así lo comunicó el reclamante al Defensor del Pueblo, lo que determinó el archivo del expediente.

6.3. Inejecución de sentencias

En el expediente **Q/294/04**, los reclamantes indicaban que el Instituto Nacional de la Salud, tras haber sido condenado al pago de las cuotas del colegio al que pertenecían, y transcurridos más de dos años desde dicha condena se negaba a dar cumplimiento a lo acordado judicialmente, pese a los requerimientos realizados por el correspondiente órgano judicial.

Los reclamantes solicitaban el apoyo del Procurador del Común por entender que el incumplimiento de sentencias firmes por organismos públicos era, además de una burla para los ciudadanos, una muestra de

desprecio hacia el poder judicial, lo que calificaban de injustificable e inadmisibile.

La queja se remitió al Defensor del Pueblo, tanto por tratarse de un problema de ejecución de sentencia como por el carácter estatal del organismo condenado.

El Defensor del Pueblo, tras sus investigaciones, constató que mediante la formalización por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingresa) de las correspondientes propuestas de pago, en fechas 3 de abril y 8 de junio de 2004, se había procedido a la ejecución de las sentencias dictadas, lo que determinó el archivo o cierre de las actuaciones.

De igual forma cabe citar el expediente registrado con el número de referencia **Q/2295/04**, en el que los reclamantes aludían a la falta de total cumplimiento o ejecución de la sentencia dictada en un juicio de faltas, sentencia en la que se reconocía a su favor una indemnización como consecuencia de un accidente de tráfico.

Al parecer faltaban por abonar por los condenados unos 20.000 euros, y ello había obligado a los interesados a solicitar un crédito hipotecario. Además, el retraso en la ejecución (y/o tramitación) había provocado una pérdida de clientes para la empresa de los reclamantes, encontrándose ésta en un serio peligro de disolución.

6.4. Quejas relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales y disconformidad con resoluciones judiciales

En el orden jurisdiccional penal cabe citar, entre otros, el expediente registrado con el número de referencia **Q/43/04**.

En dicho expediente, el reclamante aludía a la situación, a su juicio injusta, que estaba soportando su hijo, el que permanecía en prisión provisional desde hacía tiempo, acusado de un delito de violación, sin que se hubiese celebrado el correspondiente juicio.

Además, el reclamante consideraba que en el proceso existían suficientes datos o pruebas para que el citado preso fuera puesto en libertad.

Esta Procuraduría, considerando el tiempo de prisión preventiva a que aludía el reclamante (aproximadamente un año), sin que se hubiera celebrado el correspondiente juicio y aludiendo, sin duda, el interesado a un posible retraso en la instrucción o tramitación del correspondiente procedimiento penal, remitió la queja al Defensor del Pueblo, dada la falta de competencias del Procurador del Común para intervenir en el asunto en cuestión.

El Defensor del Pueblo comunicó que se le había remitido un escrito idéntico al enviado por esta Procuraduría y acompañaba copia de la comunicación que había dirigido al afectado.

En ese mismo orden jurisdiccional y en el expediente **Q/531/04**, el reclamante aludía al retraso que se estaba produciendo en la tramitación de un procedimiento abreviado por parte de un Juzgado de Instrucción con sede en esta Comunidad Autónoma.

La queja fue remitida al Defensor del Pueblo que, tras las investigaciones realizadas, constató que finalmente la tramitación del procedimiento se había normalizado. Además, parecía deducirse de la información facilitada por el Defensor del Pueblo que una de las causas del retraso había sido la dificultad que se había presentado a la hora de tomar declaración, como primera diligencia, al querellado, declaración que tras varios intentos infructuosos, finalmente se había llevado a cabo.

Por lo que hace a la disconformidad con resoluciones judiciales, si bien es cierto que generalmente esta Procuraduría rechaza este tipo de reclamaciones por las razones expuestas en otros apartados de esa misma área; en ocasiones, en atención a alguna circunstancia especial, son remitidas al Defensor del Pueblo.

Así ocurrió, entre otros, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/1983/04**.

En dicho expediente el reclamante mostraba su disconformidad con una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en Castilla y León, que desestimó el recurso interpuesto por aquél.

En dicha sentencia se analizaban cuestiones relativas al impuesto sobre la renta de las personas físicas en relación, en concreto, con la exención contemplada en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de acuerdo con la cual se exonera de gravamen a la parte de indemnización percibida por los trabajadores como consecuencia de su cese por causas tecnológicas o económicas, que no supere los límites establecidos en el Estatuto de los Trabajadores para el caso de despido improcedente, siempre que concurran las circunstancias que en esa Disposición se establecen, es decir que se haya tramitado el correspondiente expediente de regulación de empleo de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 del Estatuto de los Trabajadores y que la autoridad competente haya autorizado dicho expediente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

El Defensor del Pueblo comunicó al reclamante que dado que existía una sentencia judicial sobre el asunto planteado, debía ser la vía jurisdiccional en la que debería seguir impugnado, en su caso, dicha resolución (según el reclamante no le era posible acudir al Tribunal Supremo).

Ello no obstante, seguía indicando dicha Defensoría, dado que la sentencia mencionada mantenía un criterio distinto del sostenido por esa Institución respecto a la tributación de las indemnizaciones percibidas por ERES, iba a solicitar a la Dirección General de la Agencia Tributaria la emisión de un informe previo a fin de proceder a un estudio más profundo

de la cuestión suscitada en la queja, todo ello al amparo de lo dispuesto en el art. 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y sin que ello significase la adopción de un criterio sobre el problema planteado por parte de esa Institución, y antes de proceder a la posible admisión del escrito remitido como queja.

Eso mismo ocurrió en los expedientes **Q/1975/04** a **Q/1982/04** (entre otros) remitidos al Defensor del Pueblo por esta Procuraduría.

6.5. Quejas relativas al comportamiento del personal al servicio de la Administración de Justicia

En el expediente **Q/1902/04**, el reclamante afirmaba que con fechas 6 y 17 de febrero de 2004 estaba citado para la celebración de dos juicios de faltas en órganos judiciales (juzgados de instrucción) con sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Ahora bien, al parecer, según se recogía en el escrito recibido en esta Procuraduría, el reclamante se encontraba en Madrid y estaba enfermo y su médico de familia le expidió el correspondiente certificado que el interesado remitió al Juzgado.

Sin embargo el médico forense, sin más aviso, le dio el alta sin que el reclamante recibiera ninguna comunicación por parte del Juzgado, pese a lo cual se habían celebrado los citados juicios.

El reclamante consideraba inexplicable el modo de proceder del médico forense citado (director, al parecer, del Instituto de Medicina Legal), que había emitido un diagnóstico a 400 Km. de distancia.

Dado que, como se ha señalado en distintas ocasiones, el Procurador del Común carece de competencias en lo relacionado con la Administración de justicia y su personal, la queja fue remitida al Defensor del Pueblo.

También se remitió al Defensor del Pueblo el expediente registrado con el número de referencia **Q/1876/04**, en el que el reclamante aludía al trato incorrecto que había recibido por parte de un funcionario de un Juzgado con sede en esta Comunidad Autónoma, funcionario que, además de no atenderle, le gritaba indicándole que se marchase.

7. TRASLADO DE ACTUACIONES A OTROS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES

Al igual que en años anteriores, han seguido llegando al Procurador del Común reclamaciones que no entran dentro de las competencias atribuidas al mismo por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre.

En dichos expedientes los reclamantes aluden a problemas de inseguridad ciudadana, conflictos vecinales o comportamientos de sujetos

particulares que, de ser ciertos, pueden llegar incluso a ser constitutivos de una infracción penal.

En todos estos supuestos, esta Procuraduría aclara a los interesados su ámbito de competencias y sus funciones y, en su caso, da traslado de los problemas expuestos en las reclamaciones recibidas a los órganos con competencia para conocer de los mismos y para investigar los hechos a los que se hace referencia.

Así, en el expediente **Q/220/04**, el reclamante aludía a los problemas que planteaba a los vecinos de un inmueble una persona que, al parecer, padecía una enfermedad mental y que provocaba constantes conflictos a dichos vecinos, a los que acosaba, amenazaba e insultaba.

Los hechos habían sido objeto de múltiples denuncias y se habían celebrado muchos juicios de faltas, pero los problemas se repetían.

Al parecer, la persona a la que se aludía en el expediente no recibía tratamiento desde hacía tiempo al no acudir a la consulta de su psiquiatra, pese a que el control de su enfermedad exigía una medicación diaria.

Ante la situación descrita por el reclamante, esta Procuraduría traslado los hechos a la Subdelegación del Gobierno y a la Fiscalía de la Audiencia Provincial correspondiente. Además, se informó al interesado de que si los problemas reflejados en su escrito eran consecuencia de la enfermedad que padecía la persona a la que se aludía en el mismo y se consideraba preciso su internamiento, sería necesario para ello, de no estar

el afectado en condiciones de decidirlo por sí mismo, autorización judicial previa a dicho internamiento, salvo en casos de urgencia en que es posible solicitar la ratificación del internamiento producido con posterioridad, tal y como determina el art. 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

De igual forma, se indicaba al interesado que si la persona que mencionaba había agredido al reclamante o le había hecho objeto de cualquier otro acto que pudiera ser constitutivo de infracción penal, debería formular la correspondiente denuncia.

La Subdelegación dio traslado del escrito de esta Procuraduría al Comisario Jefe del Cuerpo Nacional de Policía con la finalidad de que adoptara las medidas de seguridad procedentes en relación con el problema planteado en este expediente.

La Comisaría de Policía emitió un informe en el que hacía constar que las distintas denuncias formuladas en esa Comisaría habían sido tramitadas judicialmente. Se indicaba, además, que los hechos no se producían de manera continuada, sino de forma intermitente, por lo que en cada ocasión que se requería la presencia policial la patrulla se personaba en el lugar para colaborar en el restablecimiento del orden.

De igual forma, se indicaba que existía un informe médico con el diagnóstico de la enfermedad padecida por la persona a la que se aludía en la queja y se aconsejaba su ingreso en un hospital psiquiátrico, si bien se indicaba que, al no estar incapacitada la persona afectada, el internamiento debía ser voluntario y a petición de la persona enferma.

Por su parte, la Fiscalía correspondiente, en un primer momento, indicó a esta Procuraduría que había trasladado el escrito recibido al Juzgado correspondiente, y que posteriormente se habían recibido nuevas denuncias, remitidas igualmente al Juzgado, siguiéndose las correspondientes diligencias y habiéndose dictado al menos una sentencia condenatoria en un juicio de faltas seguido por una de las denuncias presentadas.

En vista de lo anterior, se consideró oportuno dirigir un nuevo escrito a la Fiscalía con la finalidad de comunicarle el diagnóstico de la enfermedad que padecía la persona a la que se refería el expediente y por si procediera iniciar algún procedimiento dirigido a la incapacitación judicial de la persona afectada, y, en su caso, la adopción de alguna medida de protección de la misma, entre ellas, si resultare procedente, su internamiento y adecuado tratamiento médico.

En respuesta a esta última comunicación, la Fiscalía indicó, entre otros extremos, que estaba pendiente de recibir del Juzgado un informe médico para proceder en su caso al inicio de un procedimiento de incapacitación.

De lo actuado por esta Procuraduría se dio traslado al reclamante, y finalmente se procedió al archivo del expediente, dado que, como ya se le había indicado en su momento, a esta Procuraduría no le correspondía controlar o supervisar el comportamiento observado por sujetos particulares.

De igual forma, en el expediente **Q/292/04**, se aludía a la situación que provocaba en un Centro de Salud de la Comunidad el comportamiento observado por uno de sus usuarios, quien formulaba constantes demandas de asistencia domiciliaria no justificadas, y que provocaba reiterados altercados con amenazas a los profesionales que le atendían.

Al parecer, el causante de dicha situación de conflictividad padecía una adicción al alcohol y no seguía tratamiento médico.

Esta Procuraduría comunicó los hechos, al igual que en el caso anterior, a la Fiscalía correspondiente y la Subdelegación del Gobierno, constatando que se habían seguido actuaciones judiciales en relación con el comportamiento observado por la persona a la que se aludía en el expediente.

En una ocasión, incluso, se le había condenado en un juicio de faltas imponiéndosele la prohibición de acercarse al facultativo al que se refería la sentencia, es más, a ese mismo médico se le había facilitado el traslado a otro Centro de Salud por un periodo de seis meses.

Por lo demás, se constató que la Guardia Civil había acompañado en diversas ocasiones a los profesionales sanitarios, cuando éstos habían requerido su presencia, y habían tramitado las denuncias formuladas ante los mismos.

Además, se afirmaba en la comunicación remitida al Procurador del Común por la Subdelegación del Gobierno, que se seguiría prestando el

apoyo o colaboración precisa cada vez que fuera necesario, si bien, en dicha comunicación se consideraba conveniente el internamiento del paciente en un centro de deshabitación de alcohólicos, para evitar en lo sucesivo la situación conflictiva que generaba su actitud agresiva.

Este dato fue puesto en conocimiento de la Fiscalía correspondiente, que el pasado 29 de diciembre de 2004 remitió un informe a esta Procuraduría en el que indicaba que en vista de los nuevos datos aportados se iba a evaluar la procedencia de instar la incapacitación de la persona a la que la queja se refería.

Así mismo y en relación con su posible internamiento, dicha Fiscalía manifestaba que debía tenerse en cuenta que el allegamiento y gestión del recurso social que el internamiento comporta, es materia ajena a la competencia del Ministerio Fiscal y la Autoridad Judicial, debiendo en ese sentido ser gestionado por las administraciones públicas con competencia en materia de servicios sociales, sin perjuicio de lo cual esa Fiscalía mostraba su absoluta disponibilidad para viabilizar la autorización del internamiento en los términos que se derivan del art. 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Al margen de las actuaciones anteriores, esta Procuraduría se dirigió en distintas ocasiones a la Consejería de Sanidad, constatándose, entre otros extremos, que pese a la sentencia condenatoria arriba citada, la persona a la que se aludía en el expediente no había cesado completamente en sus demandas injustificadas de asistencia ni en su actitud amenazante.

Al parecer, se había puesto a disposición de todos los profesionales del Centro de Salud afectado la asistencia jurídica de los servicios de la Junta de Castilla y León, con la finalidad de prestar la colaboración y asistencia que precisasen en el que caso de que tuvieran que ejercitar acciones penales, sin que se hubiese formulado ninguna solicitud, al menos hasta septiembre de 2004.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/2143/04**, el reclamante indicaba que había sufrido un accidente de tráfico en una calle de una capital de provincia de la Comunidad. Al parecer, en los momentos posteriores al mismo, cuando el accidentado estaba atrapado en los restos de su vehículo y aturdido por sus heridas, un hombre estuvo sacándole fotos (a menos de un metro del coche), omitiendo, según el interesado, su deber de socorro.

Según el escrito recibido en esta Procuraduría, el accidentado había solicitado al fotógrafo que no hiciera fotos, solicitud que no fue atendida. Incluso, hizo caso omiso a las observaciones de la Policía Municipal, los servicios de emergencia y los transeúntes que en ese momento trataban de auxiliar al herido.

Al parecer, al día siguiente de esos hechos se publicó en un periódico información sobre el accidente indicado, acompañada de una foto del herido, ensangrentado y de forma que era perfectamente identificable.

Teniendo en cuenta lo anterior, el reclamante consideraba que el fotógrafo había omitido su deber de socorro, omisión tipificada en el art.

195 del Código Penal del Código Penal, y que tanto el citado fotógrafo como el periódico infringieron el derecho del herido a su honor, intimidad y propia imagen, en contra de lo establecido en el art. 18 de la Constitución.

Dados los hechos relatados en la queja recibida, esta Procuraduría acordó comunicarlos a la Fiscalía de la Audiencia Provincial correspondiente, por si los mismos fuesen constitutivos de alguna infracción penal.

La citada Fiscalía comunicó al Procurador del Común que los hechos se habían trasladado al Juzgado de Instrucción correspondiente a fin de que se abriera proceso penal y se practicasen las oportunas diligencias.

De lo anterior se informó al reclamante, acordándose seguidamente el archivo del expediente arriba mencionado.

8. RELACIONES DEL PROCURADOR DEL COMÚN CON EL MINISTERIO FISCAL

El traslado de actuaciones al Ministerio Fiscal ante la posible existencia de una infracción penal, en ocasiones es realizado por esta Procuraduría en cumplimiento de lo establecido en el art. 18.3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, a cuyo tenor “Si el Procurador del Común de Castilla y León descubriera irregularidades en el funcionamiento de la Administración, lo pondrá en conocimiento del Órgano competente o lo hará saber al Ministerio Fiscal”.

En efecto, en estos casos, tras la tramitación de una queja con petición de información a la Administración afectada, y una vez recibida ésta, de su análisis resulta que las posibles irregularidades existentes exceden del ámbito administrativo y podrían ser constitutivas de alguna infracción penal, razón por la que se da traslado al Ministerio Fiscal por si procediera iniciar alguna investigación dirigida a comprobar y en su caso sancionar los hechos comunicados.

Entre los expedientes en los que, tras las investigaciones realizadas, se han apreciado irregularidades que podrían ser constitutivas de alguna infracción penal cabe destacar los siguientes:

El expediente **Q/711/04**, en el que se formulaba una queja contra un funcionario de un Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León.

El reclamante acompaña a su escrito documentación de la que, en su opinión, se desprendía una posible situación de corrupción en la Jefatura de dicho Servicio.

Iniciada la oportuna investigación y recabada la correspondiente información de la administración afectada y del funcionario al que el expediente hacía referencia, y una vez analizada ésta, se observó la existencia de irregularidades que podían sobrepasar lo que constituían simples infracciones administrativas, pudiendo llegar a constituir alguna infracción penal.

Como consecuencia de lo anterior, y ante las referencias que aparecían en el expediente relativas a la presunta comisión de distintos delitos por parte de algunos funcionarios y órganos del Servicio afectado, esta Procuraduría consideró oportuno trasladar los hechos a la Fiscalía correspondiente.

En el escrito remitido a dicha Fiscalía se aludía a otros hechos derivados de otros expedientes relacionados con el citado en los que no se había llegado a solicitar información a la administración.

Dicha Fiscalía comunicó a esta Procuraduría que había trasladado el escrito de esta Institución a los órganos judiciales que conocían de asuntos relacionados con el que constituía el objeto del expediente arriba mencionado, interesando la ampliación de la investigación a los hechos relatados en dicho escrito.

De igual forma, tras las investigaciones realizadas en el curso de la actuación de oficio registrada con el número de referencia **OF/9/02**, se consideró oportuno trasladar los hechos conocidos por esta Procuraduría a la Fiscalía, por si pudieran ser constitutivos de un delito contra el Medio Ambiente tipificado en el art. 325 y siguientes del Código Penal, y ello al amparo de lo establecido en el art. 18.3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, reguladora de esta Procuraduría.

El examen detallado de esta actuación puede consultarse en el apartado de este informe relativo a las actuaciones de oficio, ello no

obstante, se considera oportuno indicar en este momento que en dicho expediente se investigaba la existencia de un vertido de escombros realizado de forma continuada en un humedal de una localidad de la provincia de León. Dicho vertido podía poner en grave peligro la recuperación de ese humedal de alto valor ecológico y podía destruir la fauna piscícola de los cotos de pesca del río Esla, al que vierte sus aguas esta laguna.

Tras el traslado efectuado, la Fiscalía comunicó que se había acordado el archivo de las diligencias de investigación abiertas por la misma.

De igual forma, se hizo uso de lo establecido en el art. 18.3 de la Ley 2/1994, en el expediente registrado con el número de referencia **Q/283/03**.

En dicho expediente, el reclamante hacía referencia a las presuntas deficiencias en el funcionamiento de dos establecimientos ubicados en un municipio de la provincia de Ávila, en concreto dos herbolarios.

En uno de ellos, calificado como *grow-shop*, según el reclamante se vendían hojas de marihuana, desconociendo, además, el interesado, si tenía las licencias y autorizaciones sanitarias pertinentes.

Añadía el reclamante, entre otros extremos, que esa tienda abierta como *grow-shop*, venta de productos del cáñamo, vende hojas de

marihuana (cannabis) para infusiones y para fumar. Al parecer, esa tienda se anunciaba en la radio y en una revista de la comarca.

Tras iniciar las oportunas investigaciones, y recibir la correspondiente información, y en vista de lo indicado por el reclamante, esta Procuraduría, con independencia de las consecuencias que en el ámbito administrativo pudieran sustanciarse en relación con la actuación descrita, finalmente, decidió remitir al Ministerio Fiscal el relato de esos hechos por si pudieran ser constitutivos de un delito tipificado en el art. 368 y ss del Código Penal.

En respuesta a dicho traslado, la Fiscalía comunicó a esta Procuraduría la incoación de diligencias informativas penales.

Un examen más detallado de este expediente puede consultarse en el área J de este informe.

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.

Entre otros cabe citar el expediente **Q/292/04** ya mencionado en este informe, en el que se traslado al Ministerio Fiscal la situación de un usuario de un Centro de Salud que padecía una adicción al alcohol, y que

provocaba reiterados altercados relacionados con los profesionales sanitarios que le atendían.

En un primer momento, la Fiscalía no apreció en la persona a la que se refería la queja enfermedad que le impidiera gobernarse por sí misma y así lo comunicó a esta Procuraduría.

Ello no obstante, tras un nuevo escrito de esta Institución, la citada Fiscalía comunicó que se iba a proceder a evaluar la procedencia de instar la incapacitación de dicha persona.

Igualmente cabe hacer referencia al expediente **Q/1874/04**, en el que el Alcalde de una Corporación de la provincia de Ávila afirmaba haber recibido diversas quejas en relación con la situación de varios niños que no estaban escolarizados, y aludiendo, además, a su forma de alimentación.

Al parecer, con motivo de las Fiestas Patronales, en el programa editado se incluía una carta en la que efectivamente se reconocía la falta de escolarización de niños y se aludía a su modo de vida y alimentación.

El Procurador del Común dio traslado de los hechos conocidos a la Fiscalía correspondiente, la que comunicó la incoación de diligencias informativas penales en relación con dichos hechos.

Además, en ese mismo expediente se dio traslado de los hechos a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Gerencia de Servicios Sociales) y a la Consejería de Educación.

Por otro lado, se indicó al reclamante la conveniencia de que en lo sucesivo, ante situaciones similares, comunicara los hechos de los que tuviese conocimiento a la Fiscalía correspondiente y a las citadas Consejerías, en cumplimiento de lo establecido en el art. 13 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, a cuyo tenor, toda persona o autoridad, y especialmente aquellos que, por su profesión o función, detecten una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, deben comunicarlo a la autoridad o sus agentes más próximos, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precisen, obligación que se reitera en el art. 46 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.

Así mismo se le hizo saber que el citado art. 13 de la LO 1/96, añade que la persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el periodo obligatorio, debe ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización.

En respuesta a las comunicaciones o traslados efectuados, se constató que, tras las actuaciones desarrolladas por los Servicios de Protección a la Infancia no se detectaron indicios de desamparo de los menores, por lo que se había archivado la información previa abierta. Al parecer, dichos Servicios habían recibido información sobre la situación

aludida en la queja con anterioridad al escrito remitido desde esta Procuraduría.

Por su parte, la Consejería de Educación manifestó que la legislación vigente establece la garantía del proceso educativo a través de la obligación de estar escolarizado en un Centro Escolar. Por ello, y ante el conocimiento de la situación descrita en la queja, se había procedido a dictar las instrucciones oportunas a fin de que la Dirección Provincial de Educación correspondiente realizase los requerimientos necesarios a quienes ostentasen la patria potestad de los menores o las responsabilidades que de ella derivan, para que, en el plazo que se estableciera, procedieran a su escolarización, activando los mecanismos legales necesarios, así como la actuación y colaboración de todas las administraciones y autoridades competentes, en el caso de que ese hecho no llegase a producirse.

9. OBLIGACIÓN DE COLABORAR CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

Por último, al igual que se hizo en el informe correspondiente al año 2003, se considera oportuno recordar en este apartado la obligación de colaboración con esta Procuraduría que establece el art. 3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre.

Dicho precepto recoge tanto la obligación mencionada como las consecuencias que de su incumplimiento pueden derivar, a saber: su comunicación al superior jerárquico y, si procediere al Ministerio Fiscal.

No conviene olvidar que esa falta de colaboración esta tipificada como delito en el art. 502.2 del vigente Código Penal, de acuerdo con el cual “En las mismas penas –las establecidas en el art. 502.1- incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negando o dilatando indebidamente el envío de informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”. De ahí que el art. 18.2 de la Ley 271994 ya citada, establezca que los que impidan la actuación del Procurador del Común de Castilla y León de cualquier forma podrán incurrir en responsabilidad penal, añadiendo que para la aclaración de los hechos dará traslado de los antecedentes al Ministerio Fiscal.

Como se indicó en el informe correspondiente al año 2003, ante posibles retrasos en la remisión de los informes solicitados, esta Procuraduría recuerda en dos ocasiones a la administración afectada las peticiones de información remitidas, y posteriormente, de no recibirse la oportuna respuesta, se remite un requerimiento, con apercibimiento expreso del posible traslado al Ministerio Fiscal si transcurre el plazo concedido sin haber recibido la información solicitada. Si, pese a todo, no se recibe respuesta, se dirige un nuevo escrito como último paso antes de trasladar la falta de colaboración a la Fiscalía correspondiente.

Hasta el momento, al igual que ocurría en el informe correspondiente al año 2003, aunque se ha hecho uso de esos

requerimientos y apercibimientos en varias ocasiones (lo que tiene su reflejo en este mismo informe) no ha sido necesario hacer uso de la vía penal ya aludida, al haberse recibido finalmente la respuesta requerida.

10. VARIOS

10.1. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil

El 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, constituye una problemática no siempre estudiada en todos sus aspectos e implicaciones.

Precisamente, por el contenido diverso de la cuestión indicada, se ha incluido la misma en la presente Área de Justicia e Interior.

En concreto, aun cuando son diversos los sectores materiales afectados, la necesaria intervención de las instancias judiciales y de las entidades locales en los procesos de exhumación de fosas comunes originadas en la guerra civil y la conveniente intervención en relación con los mismos de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (organismo que en la Comunidad Autónoma lleva a cabo las funciones que pueden agruparse bajo la rúbrica de “Interior”) justifican la ubicación de esta materia.

En el año 2004, estas medidas de homenaje y resarcimiento han recibido un decidido impulso desde las Instituciones públicas, los partidos políticos y asociaciones privadas, ocupando frecuentemente los familiares directos de los afectados un papel secundario en este proceso de restauración de la memoria histórica.

Así, con fecha 8 de Junio de 2004, el Congreso de los Diputados procedió a la aprobación de una nueva Proposición No de Ley que ratificaba la aprobada el 20 de noviembre de 2002, instando en la misma al Gobierno a remitir a la Cámara un “Proyecto de Ley de solidaridad con las víctimas que sufrieron daños personales en el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas prohibidos por el régimen franquista y reconocidos posteriormente por la Constitución”.

A la consecución, entre otros, de tal fin se dirige también la constitución de la Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo, creada por el RD 1891/2004, de 10 de septiembre.

En el ámbito de Castilla y León, fue objeto de modificación el Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, a través del Decreto 110/2004, de 14 de octubre.

Las novedades introducidas por la citada modificación fueron el establecimiento de un término final para la presentación de solicitudes de las prestaciones en cuestión (30 de noviembre de 2005) y la distribución de

la prestación entre los hijos de la persona privada de libertad, si ésta hubiera fallecido, que tuvieran un grado de minusvalía igual o superior al 33 %.

Esta Procuraduría procedió a informar a quienes en el pasado habían presentado quejas en relación con este tipo de ayudas de las modificaciones aprobadas de la norma reguladora, por si las mismas fueran de interés para sus derechos.

También en relación con estas prestaciones, y en concreto con su régimen fiscal, se llevó a cabo una actuación de oficio por esta institución el pasado año (**OF/81/04**). Una mayor referencia a la citada actuación de oficio puede encontrarse en la parte de este Informe dedicada, dentro del Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León, a las propuestas de modificación de normas estatales realizadas por esta Procuraduría en el año 2004.

Sin embargo, como ya se predijo en el informe correspondiente al año 2003, en este año se ha tenido que hacer referencia a otras problemáticas planteadas en relación con las medidas dirigidas a garantizar el reconocimiento de aquellas personas que, en aquella triste página de la historia de España, vieron sacrificados sus derechos por la defensa de una ideología y de unos principios.

En concreto, la intervención de esta Institución más relevante en este ámbito tuvo lugar en relación con las exhumaciones de fosas comunes con origen en la época de la guerra civil que, de forma cada vez más

numerosa, tienen lugar en esta y en otras Comunidades Autónomas. A esta cuestión se refería en el expediente **Q/1302/04**.

El motivo de la queja se encontraba integrado por el inicio de unas excavaciones en el término municipal de Villamayor de los Montes (provincia de Burgos), con la finalidad de identificar los restos humanos de personas que habían sido asesinadas durante la guerra civil española.

Según las manifestaciones del autor de la queja, la fosa común donde, presuntamente, habían sido enterradas aquellas personas había sido localizada en el mes de mayo de 2004 y en ella podían encontrarse hasta 41 cuerpos. Uno de ellos presuntamente pertenecía al abuelo del autor de la queja, oponiéndose la familia de éste, tanto a la exhumación de sus restos, como a la forma en la cual se estaban llevando a cabo las actuaciones relacionadas con la precitada fosa por la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica.

Asimismo, también señalaba que, esta Asociación no tenía representatividad suficiente para dirigir tales actuaciones puesto que, únicamente, cuatro familias deseaban la exhumación de los cadáveres, habiendo manifestado otras personas expresamente su oposición y su deseo de que los restos de sus familiares permanecieran donde estaban.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica, al Ayuntamiento de Villamayor de los Montes y al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Lerma.

A la vista de toda la información obtenida, se podían enunciar los siguientes antecedentes de hecho de la cuestión controvertida que había dado lugar a la queja:

Primero.- En el mes de mayo de 2004 y por la intervención de representantes de la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, fueron localizados en el término municipal de Villamayor de los Montes (provincia de Burgos) restos óseos humanos en una fosa de grandes dimensiones. Los restos citados correspondían, supuestamente, a cadáveres de algunas personas desaparecidas en los inicios de la guerra civil española. La circunstancia indicada fue puesta de manifiesto por la Asociación citada al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Lerma y al Ayuntamiento afectado.

La actuación de la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica se llevó a cabo en representación de familiares, tan sólo, de algunas de las personas cuyos restos presumiblemente se hallaban en la citada fosa.

Segundo.- Mediante Auto, el Juzgado antes citado procedió a incoar las oportunas diligencias previas para el esclarecimiento y comprobación de los hechos denunciados, acordándose como actuaciones a practicar la recogida de muestras de los restos para su posterior análisis forense y ordenando la paralización de los trabajos de exhumación, hasta tanto no fueran obtenidos los resultados forenses.

Tercero.- En el mes de junio de 2004, se presentó en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Lerma un escrito firmado por familiares de una de las víctimas en el que se ponía de manifiesto su oposición a la posible autorización judicial para la práctica de los desenterramientos, y en el que, asimismo, instaba al Juzgado la adopción de las medidas necesarias para que el lugar donde se encontraba la citada fosa fuera respetado como cementerio. Del mismo modo, también se enviaron escritos por los antes citados solicitando la paralización de los trabajos al Ayuntamiento afectado, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, a la Subdelegación del Gobierno en Burgos y, en fin, a esta misma Institución.

Cuarto.- En el mes de julio de 2004, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Lerma, se reiteró en lo ya acordado al inicio de las diligencias y puso de manifiesto a los interesados que el Juzgado no era competente, en principio, para autorizar la realización de excavaciones como las anunciadas, sin perjuicio de su intervención en el caso de que, efectivamente, se hallasen en el lugar indicado restos óseos humanos, al objeto de practicar las diligencias encaminadas a determinar la naturaleza y circunstancias de los posibles hechos delictivos, siendo necesaria la paralización de las excavaciones durante el tiempo que durase la investigación judicial, al objeto de evitar cualquier alteración de los restos encontrados.

El informe emitido por el Médico Forense concluyó que los restos óseos humanos examinados presentaban una antigüedad de más de 50 años, motivo por el cual se procedió por el Juzgado precitado al archivo de las actuaciones por prescripción del delito que pudieran constituir, lo que se acordó mediante Auto de fecha 16 de julio de 2004, dejando sin efecto en dicha resolución la paralización de las excavaciones previamente acordada.

Quinto.- Con fecha 19 de julio de 2004 se produjo el inicio de los trabajos de exhumación de la fosa que había sido previamente localizada.

El Ayuntamiento de Villamayor de los Montes no concedió licencia ni permiso alguno para que fueran llevados a cabo tales trabajos.

El Servicio Territorial de Sanidad de Burgos procedió a expedir el día 30 de julio autorización para la exhumación de restos cadavéricos a la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, a la vista de la solicitud de esta Asociación, presentada el día 28 de julio de 2004.

Sexto.- Según manifestaciones verbales realizadas por un familiar de una de las personas asesinadas a esta Institución, todos los trabajos de localización y exhumación de la fosa se habían llevado a cabo a instancia de la Asociación antes citada, sin que en ningún momento se hubiera proporcionado información por parte de las administraciones públicas a algunos de los familiares afectados y sin que éstos hubieran podido participar en las decisiones relativas a las actuaciones a adoptar en relación con los restos de sus allegados.

Séptimo- El autor de la queja, asimismo, manifestó en el mes de noviembre que desconocía el contenido de los trabajos que se habían llevado a cabo en la fosa común en cuestión, los restos que se habían recogido en la misma y el destino que se hubiera dado a los mismos, indicando únicamente que el lugar de la exhumación se encontraba en la actualidad sin ningún tipo de protección ni señalización.

A la vista de lo informado, se estimó oportuno formular una resolución a la Administración de la Comunidad Autónoma con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En primer lugar, procedía señalar que eran varias las irregularidades que se desprendían de los hechos que habían dado lugar a la queja.

La primera de ellas, y la de más gravedad, era la que se encontraba relacionada con la desinformación y falta de participación sufrida por los familiares de algunas de las personas cuyos restos se encontraban presuntamente en la fosa común precitada. De la información que había sido recabada por esta Institución con ocasión de la tramitación de la queja, se desprendía con claridad que el contenido de los trabajos que habían sido llevados a cabo en la fosa y el resultado de los mismos era algo que sólo resultaba conocido por una parte de los familiares afectados, en concreto por aquéllos que se encontraban representados por la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica.

El resto no había podido participar en las decisiones que se habían adoptado en torno a las medidas recuperadoras de la memoria y de la

dignidad de quienes se encontraban en la citada fosa. Incluso algunos habían manifestado expresamente su oposición a las exhumaciones.

Asimismo, era manifiesta también la ausencia de la autorización municipal que era exigible para llevar a cabo toda actuación que implique una excavación o movimiento de tierras, así como la obtención de la autorización preceptiva para la exhumación de los restos cadavéricos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, con posterioridad al inicio de los trabajos en la fosa común.

Lo anterior no era sino un reflejo del desconocimiento de los particulares de los requisitos que debían ser cumplidos para emprender este tipo de actuaciones de exhumación de restos cadavéricos, así como de la falta de diligencia de las administraciones públicas en orden a garantizar su observancia.

En cualquier caso, en el supuesto planteado en la queja, lamentablemente nos encontrábamos ante unos hechos consumados y, en consecuencia, no procedía sino instar a la Administración autonómica, como competente en materia de policía sanitaria mortuoria, a que informase debidamente a todos los familiares identificados del contenido de los trabajos que hubieran sido llevados a cabo en la fosa común en cuestión y que garantizase que, una vez que fueran debidamente identificados los restos cadavéricos recogidos, los mismos fueran

entregados a sus familiares para que éstos decidieran libremente acerca del destino final que debiera darse a los mismos.

Ahora bien, las irregularidades que se habían puesto de manifiesto en el supuesto de la fosa común en cuestión no eran sino la consecuencia lógica de una ausencia prácticamente absoluta de regulación de los trámites a seguir en estos supuestos, únicamente paliada parcialmente por la aplicación en Castilla y León del art. 33 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, cuyo contenido se encuentra ya obsoleto.

La conveniencia de que se abordase una regulación dirigida a clarificar el proceso a seguir en los casos de fosas comunes que guardan restos de personas asesinadas durante la guerra civil, se enmarca dentro de una problemática más general relacionada con la recuperación de la memoria histórica de los caídos en la guerra civil española, que en los últimos años ha alcanzado notoria relevancia en nuestro país, y que da la impresión de dar por sentado que tal recuperación pasa necesariamente por la exhumación de los restos.

Esta Procuraduría ya se había pronunciado al respecto en anteriores ocasiones (expedientes de queja **Q/1941/02** y **Q/2294/02**) a favor de la recuperación de la dignidad de aquellas personas y de sus familiares que la perdieron, en su día, en una contienda cruenta, por el simple hecho de defender unas ideas contrarias a las mantenidas por el bando contrario. En este sentido, ya se había mostrado el apoyo de esta Institución al hecho de

que las instancias públicas garantizaran que la recuperación de esa dignidad perdida se lleve a cabo en un marco que evite que en aquel proceso se pongan en juego intereses partidistas, que en nada benefician ni a las legítimas pretensiones de los familiares ni a al respeto de una memoria histórica que a todos nos toca mantener y convertir en elemento de conciliación.

En concreto, esta Procuraduría ya había sugerido a la Administración autonómica la creación de una línea de ayudas económicas, con destino a los Ayuntamientos de la Región, que tuviera como objeto financiar con el presupuesto público la exhumación judicial, identificación, digno enterramiento y homenaje de aquellos que dieron su vida por una causa ideológica, cualquiera que fuera ésta, y acabaron viéndose privados también de su derecho a obtener un enterramiento digno, cuando así lo desearan sus familiares.

Ahora bien, ni en Castilla y León ni en ninguna otra Comunidad Autónoma se había procedido a elaborar un protocolo concreto en el cual se detallan las actuaciones que se deben seguir desde el momento en que alguna persona física o jurídica, por sí misma o en representación de otra, formule una solicitud de búsqueda de un familiar asesinado durante la Guerra Civil y, en su caso, de exhumación de sus restos, detallando en el mismo el papel que debe ser desempeñado por los familiares de los afectados y por las administraciones públicas.

Únicamente la Comunidad Autónoma de Andalucía había regulado, someramente, la materia a través del Decreto de la Junta de Andalucía sobre la intervención en las fosas comunes, de 2 de diciembre de 2003, norma desarrollada por dos Órdenes de 30 de marzo y de 31 de mayo de 2004.

Sin embargo, evitar errores como los ocurridos en el supuesto de la fosa que había dado lugar a la queja, exigía una regulación más completa y detallada de las actuaciones a seguir una vez que se produzca la solicitud de localización de restos humanos.

En este sentido, dos deben ser los principios básicos que han de presidir cualquier regulación que aborde este tipo de actuaciones: el papel central que deben desempeñar en las mismas los familiares de las víctimas cuya recuperación moral se persiga y el impulso público de las actuaciones que se desarrollen con este fin.

Así, en primer lugar cabía señalar que por recuperación de la memoria histórica puede entenderse a estos efectos como “la necesidad de constatación de los acontecimientos históricos acaecidos durante la Guerra Civil y los años siguientes, encaminada fundamentalmente a establecer un marco adecuado para el reconocimiento público y rehabilitación moral de las personas que fueron sus víctimas, poniendo fin a un olvido injusto e interesado...” (Exposición de Motivos del Decreto de 2 de diciembre de 2003 de la Junta de Andalucía).

Ahora bien, en qué debe consistir ese reconocimiento público y esa rehabilitación moral es una decisión que sólo debe corresponder a los familiares y allegados de la víctima de la contienda y no a partidos políticos, asociaciones u otras organizaciones, por muy legítimos que sean los intereses defendidos por éstas. Únicamente en representación de aquéllos, asociaciones u organizaciones políticas pueden tener participación en este proceso de restauración de la memoria.

En concreto, en relación con los cadáveres no se podía olvidar en este ámbito el principio general de respeto humano a los fallecidos, principio inmanente en nuestra sociedad y que incluso ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/1981, de 8 de abril. Este principio se encuentra íntimamente ligado a la relación entre el cadáver y sus familiares derivada del afecto o devoción a un ser querido. En consecuencia, deben ser los más allegados quienes deben decidir lo que corresponda en relación con el destino del cadáver o de los restos cadavéricos de su familiar, debiendo garantizar las Instituciones públicas en todo caso que se cumpla la voluntad de aquéllos y la protección de la salud pública, y considerando, también la voluntad de aquellas personas contrarias a la exhumación.

Con carácter general, esta intervención directa de los familiares en la exhumación, inhumación y traslado de restos cadavéricos se reconoce en los Reglamentos de Policía Sanitaria de diferentes Comunidades Autónomas, como, por ejemplo, Extremadura, Cataluña y Andalucía.

Este papel fundamental que deben desempeñar los familiares debía ser también respetado en el ámbito que nos ocupaba.

Sin embargo, la realidad es muy diferente. En consecuencia, era necesario reivindicar el papel central de los familiares en el proceso dirigido a garantizar el respeto y la memoria de los asesinados en la Guerra Civil española.

Pues bien, corresponde a los poderes públicos garantizar esta intervención directa de los familiares, y por ello el segundo principio básico indicado es el impulso público de las actuaciones que se emprendan en orden a lograr la recuperación de la memoria y el homenaje de los caídos en la confrontación.

En efecto, una vez que los familiares, por sí mismos o a través de sus legítimos representantes, expresen formalmente su solicitud de localización de los restos de un familiar, la administración debe ser quién proporcione un cauce adecuado a esa solicitud, adoptando las medidas oportunas para que esa localización efectiva se produzca, para que los familiares de otras personas que puedan hallarse en el mismo lugar participen en la decisión final que se adopte acerca de las actuaciones a seguir y para que, en fin, en el caso de decidirse la exhumación de los restos, se lleve a cabo su identificación definitiva y se entreguen los mismos a sus allegados.

Aunque no siempre será fácil, debe corresponder a la Administración dar voz a los familiares en este proceso de restauración de

la memoria, escuchar sus propuestas, tratar de conciliar, en la medida de lo posible, sus intereses y garantizar el respeto al destino que cada familiar desee para los restos de su pariente.

La regulación que se proponía debía detallar todas las autorizaciones administrativas y judiciales que debían ser obtenidas para la realización de los trabajos de localización de los restos y, en su caso, de exhumación de los mismos.

En definitiva, bien de forma independiente, bien en el marco de un nuevo Reglamento autonómico de Policía Sanitaria, era conveniente la aprobación de una norma en la cual se detallen 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.

En consideración a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con la fosa localizada en el término municipal de Villamayor de los Montes (provincia de Burgos) y ante los hechos consumados acaecidos:

1. Proporcionar información suficiente acerca de las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha a los familiares de

las personas cuyos restos presuntamente se encontraban en la fosa citada.

2. Garantizar, cuando se lleve a cabo la identificación definitiva de los restos cadavéricos hallados, la entrega de los mismos, en su caso, a los familiares más próximos para que éstos puedan decidir sobre su destino final.

Segundo.- Con carácter general, elaborar normativamente un protocolo concreto en el cual se detallen las actuaciones que se deben seguir desde el momento en que alguna persona física o jurídica, por sí misma o en representación de otra, formule una solicitud de búsqueda de un familiar asesinado durante la Guerra Civil y, en su caso, de exhumación de sus restos, en el cual se contemplen las siguientes directrices:

1. Establecer que la iniciativa del proceso corresponde a los familiares de aquéllos cuya memoria se pretende recuperar.

2. Proporcionar, una vez que haya sido localizada la fosa común, publicidad suficiente al hecho, con la finalidad de que el mayor número posible de familiares de personas cuyos restos puedan encontrarse en aquélla participen en el proceso.

3. Prever los mecanismos precisos para lograr que la decisión de las actuaciones a adoptar corresponda, en su caso, a los

familiares, tratando de conciliar, en lo posible, los intereses contradictorios que se presenten.

4. Garantizar, en el supuesto de que se acuerde la exhumación de los restos, que los trabajos necesarios para la misma y para la posterior identificación de aquéllos se lleven a cabo de forma adecuada a los fines perseguidos.

5. Implantar las medidas necesarias para que, en todo momento, los familiares tengan la mayor información posible acerca de los trabajos que se realicen y del resultado de los mismos.

6. Garantizar la entrega final, en su caso, de los restos identificados a sus familiares más próximos para que éstos puedan decidir sobre su destino final.

7. Contribuir a la realización de los actos de homenaje que los familiares consideren convenientes, siempre y cuando los mismos sean acordes y proporcionados a la recuperación de la memoria y la dignidad de los asesinados.

8. Enunciar las autorizaciones administrativas y judiciales que sea necesario obtener previamente al inicio de los trabajos de localización y, en su caso, exhumación, traslado e inhumación”.

La resolución señalada, que fue puesta de manifiesto también al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Lerma, al Ayuntamiento afectado y a la Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo, ha sido aceptada parcialmente por la Administración autonómica. En concreto, ésta ha señalado que en el caso de la exhumación que dio lugar a la queja indicada, se está proporcionando a los interesados toda la información posible.

En definitiva, como ya se ha señalado en años anteriores, esta Institución tiene especial interés en garantizar que el merecido homenaje a todos aquellos que sufrieron privación de derechos fundamentales, como la libertad o la vida, se lleve a cabo adecuadamente en el marco de un consenso generalizado entre todos los actores de la vida política y social y de forma independiente a cualquier tipo de interés partidista.

10.2. Situación de los castellanos y leoneses residentes en Cuba

El Procurador del Común realizó un viaje a Cuba entre los días 28 de octubre y 5 de noviembre. En Ciudad de la Habana se realizaron entrevistas con representantes de la Agrupación de Sociedades Castellanas y Leonesas de Cuba, así como con los de las distintas sociedades que la integran y con sus asociados, en el marco del art. 7 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

A la vista de las cuestiones que plantearon los ciudadanos residentes en aquel país, se procedió a la apertura de varios expedientes, todos ellos a instancia de parte.

Se hace referencia a estos expedientes en la presente Área con el ánimo de exponer de una forma unificada todos ellos. En efecto, aun cuando algunos de ellos se encuentran relacionados con otras áreas (como por ejemplo Seguridad Social), la vinculación con el área de interior de materias como nacionalidad, emigración, situación de las sociedades castellano y leonesas en el extranjero o, en fin, subvenciones concedidas por las entidades locales, muchas de ellas planteadas en los expedientes citados, justifican la presencia de esta problemática en esta parte del informe.

Un primer grupo estaba constituido por cuatro expedientes que fueron remitidos al Defensor del Pueblo Estatal, teniendo en cuenta que la problemática planteada en los mismos excedía del ámbito competencial de esta Procuraduría. En concreto, dentro de este primer grupo de quejas, se plantearon las siguientes cuestiones:

1.- Inexistencia de pasaporte digitalizado y problemas que ello ocasionaba. En este sentido se afirmaba que, desde octubre de 2004, EEUU no admitía los pasaportes que no estuvieran digitalizados.

2.- Existencia de largas colas en la Embajada para realizar los trámites tendentes a la obtención de la ciudadanía española, así como la demora en la respuesta (1 año o más). También se denunciaba la falta de

reacción de la embajada frente a la picaresca de aquellas personas que, sin intención de llevar a cabo ningún tipo de trámite, ocupaban lugar en estas mismas colas, con objeto de ceder el puesto a cambio de determinada cantidad de dinero.

3.- Interés por parte de los descendientes españoles en obtener la ciudadanía española e inexistencia de recursos económicos de estas personas para residir un año en España, tal y como exige la legislación vigente a estos efectos.

4.- Retrasos en el envío de la documentación electoral (no siempre llegaba a tiempo). También se denunciaron, una vez concluido el proceso electoral, estos mismos retrasos en la remisión de la información relativa a la proclamación de electos.

Un segundo grupo de expedientes, también incoados a instancia de parte, se refería a cuestiones generales que afectaban a todas las Casas Regionales. En concreto, se aludía a la disconformidad con algunos de los requisitos que se exigen para ser beneficiarios de los “programas añoranza”, a la inexistencia de ayudas dirigidas a realizar obras de acondicionamiento de los correspondientes panteones, y a la inexistencia, también, de ayudas varias para la adquisición de ropa, juguetes, material de oficina u otros bienes necesarios.

En los expedientes de queja iniciados en relación con estas cuestiones, esta Procuraduría se ha dirigido en solicitud de información relacionada con aquéllas a las Ayuntamientos capitales de provincia.

Asimismo, también se ha proporcionado información a los autores de las quejas acerca de los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles, convocados anualmente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por si tuvieran cabida dentro de alguno de ellos las solicitudes formuladas.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe, continuaban llegando los informes solicitados por los organismos requeridos.

Todavía dentro de este segundo grupo de expedientes, cabe hacer referencia a una queja (**Q/2012/04**) en la cual su autor mostraba su disconformidad con el requisito de edad (ser mayor de 65 años) exigido en la legislación estatal para ser beneficiario de una pensión asistencial por ancianidad (ello teniendo en cuenta que la jubilación en Cuba tiene lugar a los 55 años y 60 respectivamente, según se trate de mujeres u hombres).

Asimismo e íntimamente relacionado con lo anterior, se denunciaba la situación de desprotección en la que puede quedar la familia más cercana del emigrante español que viene percibiendo la pensión, en el momento del fallecimiento de este último.

Pues bien, en el expediente citado esta Procuraduría estimó oportuno dirigirse al Defensor del Pueblo para que esta Institución promoviera ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las modificaciones normativas necesarias para solucionar las deficiencias denunciadas.

En concreto, se procedió a poner de manifiesto al Defensor del Pueblo Estatal la conveniencia de que se procediera a modificar el RD 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles, en el sentido de establecer como requisito para ser beneficiario de esta prestación, en vez del cumplimiento de los 65 años de edad, haber cumplido la edad de jubilación forzosa prevista en el sistema de protección social del país de residencia.

Así mismo, también se puso de manifiesto al Comisionado Parlamentario Estatal, con la finalidad de que lo hiciera llegar al Ministerio, la conveniencia de que la atención procurada a los emigrantes españoles en los supuestos de ancianidad de los mismos y de cese de su actividad laboral por esta circunstancia, pudiera extenderse también a sus familiares más directos en los supuestos de fallecimiento del emigrante que venía percibiendo la prestación y de situación de necesidad de su familia, a través de la inclusión de un nuevo programa de ayuda.

La institución del Defensor del Pueblo ha comunicado a esta Procuraduría que ha procedido a dar traslado de nuestra resolución al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la finalidad de que éste valore la modificación normativa propuesta.

Un tercer grupo de expedientes estaba constituido por reclamaciones, particulares de algunas sociedades.

Así, la Colonia Leonesa, por un lado, demandaba poder desviar parte de los fondos de la subvención que recibía del Instituto Leonés de la Cultura (Diputación de León) para realizar actividades tales como romerías o renovación del vestuario del grupo de baile y, por otro, solicitaba un local social. El club Villarino reclamaba del Ayuntamiento que lleva su nombre los fondos recaudados, al parecer, en una colecta popular, fondos destinados a sufragar los gastos de reparación del local del club. La demanda de la colonia salmantina era de tipo cultural y se concretaba en la remisión de grabaciones de música y literatura de la provincia. La Colonia Palentina, por último, solicitaba de esta Procuraduría que agilizase las gestiones tendentes a que les fuera entregado, de ser posible, el vehículo de segunda mano que la Diputación les había prometido (los otros dos vehículos de que disponía la Agrupación castellana y leonesa pertenecían a la Colonia Salmantina y a la Zamorana, respectivamente). La Sociedad Benéfica Burgalesa, a través de su Presidente, hizo hincapié en la, al parecer, falta de ayudas por parte de la Diputación de Burgos.

En relación con este tipo de solicitudes de las Asociaciones, también se abrieron los expedientes de queja correspondientes, dirigiéndose esta Procuraduría en solicitud de información relativa a cada una de las solicitudes indicadas a las Instituciones públicas afectadas en cada caso.

Un cuarto grupo de expedientes, en fin, estaban suscritos por personas individuales y planteaban problemas particulares. Eran varios aquellos que solicitaban de esta Procuraduría que se realizasen las

gestiones oportunas para agilizar los trámites de determinados expedientes de nacionalidad o para localizar en España el paradero de familiares.

En otros tres expedientes se solicitaba, respectivamente, la agilización de un expediente de pensión asistencial por ancianidad, una ayuda económica para los cónyuges de emigrantes españoles de nacionalidad cubana y un bastón de ruedas (demanda, ésta última, de una persona con movilidad reducida perteneciente a la Colonia Salmantina).

Finalmente, y por parte de una Zamorana de 68 años de edad se pedía ayuda a este Procurador para conseguir retornar a España de forma definitiva.

También en relación con estas demandas particulares se ha procedido por esta Procuraduría, en el marco de los expedientes de queja abiertos, a solicitar la información correspondiente a las administraciones públicas competentes.

En la fecha de cierre de la elaboración del presente informe todavía no había sido recibida la información solicitada.

Por otro lado, la existencia de una colonia castellano y leonesa importante en Cuba y las especiales circunstancias sociales y políticas existentes en este país aconsejaron a este Procurador del Común iniciar de oficio dos expedientes registrados con los números de referencia **OF/91/04** y **OF/94/04**.

En el primero de ellos (**OF/91/04**) esta Institución se ha dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial interesándose por las ayudas económicas transitorias a ciudadanos originarios de Castilla y León residentes en Cuba y en situación de necesidad (se tenía conocimiento de las otorgadas en el año 2000), así como por los criterios seguidos para la fijación de la cuantía de las subvenciones directas otorgadas anualmente a cada una de las sociedades establecidas en Cuba.

Habiendo sido recibida la información solicitada, se estimó oportuno pedir a la Administración autonómica una ampliación de la misma, ampliación que se encuentra pendiente de recepción.

En el segundo expediente de oficio (**OF/94/04**), esta Procuraduría se dirigió a la Secretaria de Estado de Inmigración e Emigración solicitando información sobre las actuaciones que se hubieran llevado a cabo en orden a la posible celebración de un convenio bilateral con Cuba en materia de Seguridad Social. En este sentido, conoce esta Procuraduría que el Consejo General de la Emigración, en el año 1999, había instado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a continuar las actuaciones ya iniciadas con las Autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba para el establecimiento de un convenio bilateral en materia de Seguridad Social (como ya se había hecho con otros países iberoamericanos, como Argentina, Chile o Uruguay). También en esta misma actuación de oficio esta Institución se había interesado por el número y la cuantía de las prestaciones asistenciales por ancianidad o por

otras causas que el Ministerio citado se encontrara abonando, en su caso, a emigrantes españoles residentes en Cuba, en general, y a castellanos y leoneses, en particular.

La información solicitada al Ministerio ha sido recibida y analizada por esta Procuraduría. Los datos obtenidos serán de gran ayuda para continuar estudiando posibles modificaciones de la actuación administrativa dirigidas a mejorar la situación de los castellanos y leoneses residentes en Cuba.

10.3. Toro de la Vega

La actuación que a continuación se expone entra directamente en el ámbito de competencias de la Agencia de Protección Civil e Interior, elemento organizativo adscrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, dado que en dicha actuación se ha dictado una resolución relacionada con el desarrollo del espectáculo taurino del “Toro de la Vega” de Tordesillas (Valladolid), lo que a su vez justifica su inclusión en esta Área de Justicia e Interior.

En efecto, en el expediente de queja **Q/1600/04**, se hacía referencia a la celebración del espectáculo taurino del “Toro de la Vega” que anualmente se viene celebrando en la localidad de Tordesillas (Valladolid).

En relación con el mismo asunto, el Ayuntamiento de Tordesillas, en fecha 24 de septiembre de 2003, comunicó la aceptación de la

resolución dictada en el expediente **OF-69/02**, manifestada en dos actuaciones puntuales:

1.- La reforma de las bases reguladoras del Torneo del “Toro de la Vega”, en atención a los estudios que estaba realizando el propio Ayuntamiento de Tordesillas junto a diversas asociaciones locales.

2.- El compromiso explícito del Alcalde de la localidad de adoptar las medidas necesarias para que el desarrollo del festejo se adaptase plenamente a sus bases reguladoras, de obligado cumplimiento.

En atención a la petición de información de esta Procuraduría, el Ayuntamiento de Tordesillas remitió el pertinente informe en el cual se hacía constar un extracto de los artículos de las ordenanzas reguladoras del festejo y se afirmaba que el Ayuntamiento exigía *“el riguroso cumplimiento de las ordenanzas existentes”*.

A la vista de lo informado, se emitieron unas breves consideraciones desde dos puntos de vista: La necesaria reforma de las ordenanzas o bases reguladoras del festejo y el cumplimiento estricto de tales normas reguladoras, evitando actos de crueldad gratuita hacia la res.

Desde el primer punto de vista, el Ayuntamiento comunicó que *“aun no se ha producido la reforma a la que nos hemos comprometido de las ordenanzas, dado lo complejo de esta tarea, al tener que poner de acuerdo a diversas asociaciones y entidades”*. No obstante, se reiteraba

que el Ayuntamiento está exigiendo el riguroso cumplimiento de las ordenanzas vigentes.

Como uno de los aspectos más destacables que deberían ser objeto de inmediata reforma, tal y como ha subrayado esta Procuraduría hace ya algún tiempo, se señala en el informe del Ayuntamiento de Tordesillas que si bien las ordenanzas no contemplan la prohibición de que asistan menores, éste es uno de los puntos que se pretende incorporar en la reforma de las ordenanzas.

Sin embargo, a pesar de la aparente buena voluntad de ese Ayuntamiento, lo cierto es que en dichas bases siguen existiendo cláusulas que resultan contraproducentes. Así, como ejemplo, el art. 8º de las ordenanzas (a la que, por cierto, el Ayuntamiento no hace alusión en su informe) decreta que “si algún lancero venciera inequívocamente, conforme a la antigua costumbre, tenga derecho a subir en su lanza los testículos del toro”.

Todo ello llevó a esta Procuraduría a concluir, como se venía insistiendo desde que se realizó la actuación de oficio del año 2002, que el espectáculo del Toro de la Vega resulta, al menos en los términos en los que está diseñado en la actualidad, un acto de crueldad manifiesta con la res en el que la dignificación del espectáculo y de las personas que intervienen en el evento queda muy en entredicho.

En definitiva, habiendo transcurrido más de un año desde que el Ayuntamiento de Tordesillas se comprometió a reformar las bases u

ordenanzas reguladoras del espectáculo taurino, se consideró que, a pesar de la complejidad de la tarea, se trataba de un plazo más que prudencial para que la aludida reforma pudiera haberse llevado a efecto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la próxima celebración se producirá el mes de septiembre de 2005, lo que sí entendió esta Procuraduría como urgente y necesario era la agilización de las actuaciones conducentes a reformar las ordenanzas de manera que el próximo año las nuevas reglas estén en vigor.

El segundo punto de vista al que se hizo referencia fue al cumplimiento estricto de las ordenanzas reguladoras, evitando cualquier acto de crueldad desmesurada hacia la res.

Respecto a esta cuestión, esta Procuraduría indicó que la misma debe ser examinada, en su calidad de órgano competente para ello, por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León en el estudio y trámite de las denuncias que se han presentado al efecto.

Por lo que se refiere al último espectáculo celebrado, el Ayuntamiento de Tordesillas informaba que se habían respetado escrupulosamente las ordenanzas aprobadas y que se adoptaron las medidas oportunas para evitar actos de crueldad gratuita, no produciéndose un alanceamiento indiscriminado del astado. Estas valoraciones, como antes se ha indicado, deberían ser objeto de consideración en el procedimiento que

se tramite al efecto por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Finalmente, se matizó una de las valoraciones expuestas en el informe remitido por el Ayuntamiento de Tordesillas. Como tercera deducción, se afirmaba que *“desde hace ya muchos años se suprimió el acto de cortarle al toro, después de muerto, los testículos”*. Pues bien, esta Institución se vio en la obligación de significar que tal afirmación no era muy precisa, dado que tal y como se confirmó con ocasión de la tramitación de la actuación de oficio desarrollada el año 2002, esta reprochable y repugnante conducta se ha venido repitiendo hasta el año 2003. Al parecer, este año se han adoptado las medidas oportunas para evitar este lamentable hecho, medidas que esta Procuraduría espera que se mantengan y reiteren en el futuro.

La resolución que se remitió al Ayuntamiento de Tordesillas fue la siguiente:

“Que habiendo transcurrido más de un año desde el compromiso formal de ese Ayuntamiento de reformar las ordenanzas o bases reguladoras del Toro de la Vega, se agilicen las actuaciones tendentes a la reforma de las mismas con el fin de que en la celebración del año 2005 estén debidamente actualizadas y en vigor”.

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta del Ayuntamiento de Tordesillas sobre esta resolución.

ÁREA L

ÁREA L

HACIENDA

Expedientes Área.....	118
Expedientes remitidos a otros organismos	33
Expedientes admitidos	30
Expedientes rechazados	23

Como en años anteriores en este capítulo del informe, dedicado a los tributos e ingresos de derecho público, se da cuenta de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos motivadas por la actuación de la Administración tributaria autonómica y local.

En términos estadísticos, el nivel de formulación de reclamaciones relativas a estas cuestiones se muestra muy parejo respecto a las del ejercicio anterior. Si bien el número de quejas referidas al impuesto sobre la renta de las personas físicas -remitidas, por tratarse de actuaciones de la Administración central y por ende exceptuadas de la competencia de supervisión de esta Procuraduría, al defensor del pueblo- ha sido, numéricamente hablando, menor que en el año 2003 (Q/101/04, Q/146/04,

Q/316/04, Q/331/04, Q/770/04, Q/848/04, Q/939/04, Q/940/04, Q/941/04, Q/1255/04, Q/1617/04, Q/1927/04, Q/2122/04 y Q/2265/04).

En materia tributaria la intervención de las distintas administraciones 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 unas 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 para el ciudadano, que se encuentra habitualmente muy desorientado respecto de los cauces de relación o impugnación le asisten como contribuyente.

En la mayoría de las quejas recibidas, subyace el uso administrativo denunciado consistente en la no resolución expresa en tiempo y forma de las distintas peticiones formuladas.

Sobre este extremo, esta Institución ha tenido la ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, recordando, insistentemente, que el deber de dar respuestas a todas las solicitudes que formulen los interesados es una obligación fundamental de la administración para con los ciudadanos y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

Cinco han sido las ocasiones en las que esta Procuraduría se ha visto obligada a recordar el deber inexcusable de resolver en plazo y expresamente cuantas reclamaciones, peticiones y recursos se planteen por los ciudadanos ante las mismas. Nos referimos a los expedientes que a continuación reseñamos: **Q/767/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Cistierna (León) quien a fecha de este informe aún no nos ha comunicado su postura frente a la resolución que se le remitió con fecha 15 de enero de 2004; **Q/1894/03** correspondiente al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra (Soria) que, de la misma forma que en el anterior supuesto, desconocemos su postura ante la resolución que se le formuló el pasado 30 de septiembre de 2004; **Q/804/03** correspondiente al Ayuntamiento de Tordesillas (Valladolid), resolución formulada con 26 de mayo de 2004 y aceptada en fecha 29 de noviembre de 2004, tras haber sido necesario reiterar en dos ocasiones la necesidad de conocer la postura de esa corporación a nuestras consideraciones jurídicas; **Q/1585/03** correspondiente al Ayuntamiento de Castilfalé (Zamora), resolución emitida en fecha 18 de junio de 2004 y aceptada el 16 de agosto; **Q/99/04** correspondiente al Ayuntamiento de Laguna de Negrillos (León), resolución emitida en fecha 23 de noviembre de 2004 y pendiente de conocer si se posiciona favorable o desfavorablemente a la misma.

El silencio administrativo negativo no es aceptable como método regular de resolver los recursos de los administrados, ya que este mecanismo se creó precisamente en beneficio de los particulares, en tanto

que la ficción de una resolución presunta dejaba abierta la vía jurisdiccional.

Sin embargo lo cierto es que el uso excesivo del silencio administrativo tiene una consecuencia claramente negativa para el administrado, que afecta a la defensa jurisdiccional de sus derechos o intereses legítimos.

Uno de los principios básicos que sin duda debe presidir la actuación de la Administración tributaria es el establecimiento de cauces que permitan el ejercicio pleno de los derechos del contribuyente y su participación en los procedimientos tributarios.

Con esta finalidad la actual normativa tributaria, en especial la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, que integra en su articulado el contenido de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes (ley expresamente derogada por aquélla, en su disposición derogatoria única), refuerza las obligaciones de la Administración tributaria, tanto en pos de conseguir una mayor celeridad en sus resoluciones como de completar las garantías existentes en los diferentes procedimientos.

La Ley General Tributaria, cuya entrada en vigor es relativamente reciente -1 de julio del año 2004-, recoge las especialidades que presentan los procedimientos tributarios respecto a las normas administrativas generales que son de aplicación salvo lo expresamente previsto en las normas tributarias.

A título ilustrativo, por ejemplo en lo que respecta a los plazos y efectos de su incumplimiento, se incrementa notablemente la seguridad jurídica con una regulación similar a la de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo en el cómputo de los plazos donde se tiene en cuenta la especificidad de la materia tributaria.

En cuanto a las notificaciones, se prevén las especialidades que presentan las notificaciones tributarias respecto al régimen general del derecho administrativo y se recogen determinadas medidas encaminadas a reforzar la efectividad de las mismas como la ampliación de las personas legitimadas para recibirlas o la previsión de que, en caso de notificación por comparecen, se tendrá por notificado al obligado en las sucesivas actuaciones del procedimiento salvo la liquidación, que deberá ser notificada en todo caso. Se potencia, así mismo, la publicación de notificaciones en Internet, que podrá sustituir la efectuada tradicionalmente en los tablones de edictos.

Por lo que atañe al recurso de reposición, se amplía a un mes los plazos para interponer y para notificar la resolución de estos recursos.

En la regulación de las reclamaciones económico-administrativas se amplía, igualmente, un mes el plazo de interposición y se introducen importantes novedades con la finalidad de agilizar la resolución de las reclamaciones y disminuir el número de asuntos pendientes en los tribunales económicos-administrativo.

Esperemos que la aplicación de esta nueva norma ayude a evitar algunas de las disfunciones detectadas en la normativa anterior, y que ello facilite el cumplimiento de las obligaciones por parte de la administración.

Para terminar esta introducción hacemos una breve referencia a la colaboración prestada a esta Procuraduría por los distintos organismos que conforman la esfera tributaria.

Al respecto hemos de señalar que con carácter general los órganos directivos de la Consejería de Hacienda han respondido con puntualidad a las peticiones que les han sido formuladas. En cuanto a los ayuntamientos, sin embargo, observamos una especial lentitud tanto en la elaboración de sus informes como en las respuestas que deben dar a las resoluciones que les son formuladas, que han retrasado más de lo deseable la conclusión de nuestras actuaciones investigadoras. Destacan, por su especial lentitud, los Ayuntamiento de Cistierna (León), y Tordesillas (Valladolid).

Centrando la presente exposición en el análisis de las quejas, se relatan a continuación algunos de los expedientes más directamente relacionadas con los tributos y derechos de ingresos públicos propiamente dichos, para continuar examinando las reclamaciones que hacen alusión a cuestiones que reiterativamente son planteadas por los ciudadanos, como son la falta de contestación expresa a sus recursos frente a las liquidaciones y recibos notificados, la comprobación de valores y devolución de ingresos indebidos.

1. IMPUESTOS

La problemática, origen de la mayoría de las quejas, se repite sistemáticamente con pequeñas peculiaridades. Se constata, un año más, que el grueso de las reclamaciones recibidas tiene por objeto a la hacienda local (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), siendo más puntuales las dirigidas a la hacienda autonómica, mayoritariamente referidas a desacuerdos con comprobaciones tributarias efectuadas por la Administración autonómica, especialmente respecto de las liquidaciones del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

En materia tributaria es conocida la intervención de las distintas administraciones públicas que hace especialmente interdependiente la actividad administrativa en este terreno.

La gestión, liquidación, inspección o recaudación de los distintos tipos de ingresos públicos se hace depender, en cuanto a la intervención de unas u otras administraciones, de numerosos condicionantes. Así, la liquidación de determinado impuesto está asignada a una instancia, ayuntamiento, mientras que la recaudación final puede resultar

encomendada a otra (diputación u organismo autónomo dependiente de aquélla).

Esta dispersión funcional no resulta fácilmente comprensible ni asimilable por el ciudadano; a lo que hay que añadir, además, el farragoso peregrinar de ventanilla a ventanilla a que se ven sometidos cuando acuden a la administración para solucionar las cuestiones tributarias que se les presentan.

Por ello debemos insistir, en la necesaria cooperación y coordinación que debe presidir en las administraciones implicadas con relación a la gestión de tributos concretos, de modo que éstas se acerquen realmente a los ciudadanos a los que deben servir, garantizando un eficiente funcionamiento de la administración.

1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

Es quizás una de las figuras más representativas 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 y ello provoca que muchas de las consultas que se nos formulan hagan alusión a este tipo impositivo (**Q/2032/03, Q/249/04, Q/624/04, Q/781/04, Q/1728/04, Q/1787/04, Q/1809/04, Q/1887/04, Q/1895/04, Q/1942/04, Q/1943/04**).

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 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.

1.1.1. Liquidaciones erróneas sobre bienes inmuebles.

La distinción entre gestión catastral y gestión tributaria admitida por la doctrina y por la jurisprudencia en aplicación de la ley reguladora de las haciendas locales sigue siendo en muchos casos el origen de la queja del ciudadano ante esta Procuraduría.

La gestión tributaria que por delegación o en virtud de convenio se viene realizando por unas administraciones públicas en sustitución de las que directamente son titulares de la competencia, motiva confusiones a los contribuyentes al tiempo que se viene convirtiendo en excusa fácil de las administraciones públicas para no asumir una responsabilidad imputándola a otra.

Como ejemplo podemos señalar el expediente **Q/238/03**, en el que el compareciente denunciaba que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) le venía exigiendo el pago del impuesto sobre bienes inmuebles (en adelante IBI) de una finca de la que aseguraba no ser propietario y que había reclamado antes distintos organismos sin conseguir que se hubiese adecuado la identidad del efectivo sujeto pasivo del tributo.

Para fundamentar dicha denuncia se acompañaban a la queja fotocopias de dos resoluciones emitidas desde la gerencia territorial del catastro en las que, efectivamente, se constataba que la identificación de la vivienda por la que se devengaba el IBI no era correcta, pues el número de policía de la finca era otro.

Esta circunstancia determinaba que la entidad encargada de la recaudación hasta el año 2002, esto es la Diputación Provincial de León, viniera estimando favorablemente las sucesivas reclamaciones interpuestas por el reclamante por el concepto de devolución de ingresos indebidos; si bien, en este punto, el autor de la queja denunciaba que en dichas devoluciones no se incluían los intereses satisfechos durante el

procedimiento conforme previene el art. 2 del RD 1163/1990 que regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, por lo también interesaba la revisión de oficio de estos expedientes.

Las innumerables gestiones realizadas por el afectado en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, tendentes a esclarecer esta confusión, no habían dado resultado alguno pues el recibo girado por el concepto del IBI correspondiente al ejercicio 2002 volvía a incurrir en el mismo error.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna se remitió, en fecha 10 de noviembre de 2003 por la Diputación Provincial de León, informe en el cual se hacían constar textualmente lo siguiente:

“Con fecha 1 de enero de 2003 el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo asumió las competencias que en materia de gestión tributaria y recaudación tenían delegadas en esta Diputación.

En consecuencia, esta diputación entregó toda la documentación relativa a tales materias al precitado ayuntamiento por lo que le remitimos al mismo para la cumplimentación de su requerimiento”.

Con el fin de conocer en toda su extensión la problemática suscitada interesamos informe de esa corporación local, si bien fue necesario requerir una ampliación de la misma al objeto de conocer si la

reclamación de devolución de ingresos indebidos interpuesta en fecha 27 de junio de 2003 había sido debidamente resuelta.

La contestación recibida no fue otra que el traslado del expediente así como del acuerdo adoptado por la junta de gobierno local, en sesión ordinaria celebrada el día 11 de febrero de 2004, en la que una vez examinado el expediente y visto la propuesta de tesorería de fecha 4 de febrero de 2004 se decidía desestimar la solicitud del reclamante. No constaba motivación alguna, ni pie de recurso.

Los datos que constaban en el recibo del IBI correspondiente al año 2002 correspondían a una vivienda que no era de titularidad del reclamante. Una vez más la localización del inmueble objeto de tributación era incorrecta.

Sobre la base de los antecedentes expuestos y tras el estudio de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo las consideraciones que siguen.

El hecho imponible del tributo que nos ocupa es la titularidad del derecho de propiedad. El reclamante ha demostrado, mediante la aportación de las correcciones efectuadas desde la gerencia del catastro, que el inmueble sito en determinada calle no era de su titularidad, y que el error estribaba, precisamente, en la localización material de la vivienda objeto de tributación.

La vía de apremio abierta contra quien no ostenta la cualidad de sujeto pasivo tributario se califica como un acto de “contenido imposible” dada la absoluta inadecuación originaria del acto a la realidad, con extralimitación de la potestad ejecutiva de la administración, pues dirige sus autorizados, pero también exorbitantes poderes, los derivados de la auto ejecución, contra un sujeto que no resulta deudor a la hacienda pública.

Siendo ello así, se llamó la atención sobre el hecho de que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo incurriera nuevamente en el mismo error.

Las circunstancias que concurrían, en definitiva, nos llevaron a recordar que nada obstaba a volver sobre sus propios actos, lo que señaladamente ocurría cuando en el proceso de adopción de la decisiones correspondiente la administración se apartaba de las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables.

Igualmente, esta Institución entendió que el derecho fundamental de acceso a los tribunales de justicia no podía servir para fundamentar que la administración renunciase a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho en una carga para el justiciable, máxime cuando, como sucedía en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanzaba el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo.

Centrándonos ahora en los aspectos formales de la tramitación diremos que respecto a la reclamación de devolución de ingresos indebidos instada (cuya resolución, ya avanzamos, sorprendió pues la misma se limitó

a desestimar, sin más, las pretensiones alegadas en su día por el compareciente, sin motivar ni decidir ninguna de las cuestiones que fueron planteadas), no constaba motivación fundamentada con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, tal y como exige el art. 54 de la Ley 30/1992; tampoco se acomodaba, el acto dictado, a las previsiones contenidas en el art. 89 de la misma norma.

En este orden merece destacarse lo preceptuado en la orden ministerial 22 de marzo de 1991, que desarrolla el RD 1163/1990, de 21 de septiembre regulador del procedimiento de ingresos indebidos. El art. 6 de la citada norma establece que: “en un plazo no superior a tres meses desde la iniciación del expediente, el órgano competente dictará resolución, acordando el derecho o no a la devolución, y practicará su notificación al interesado”.

En relación con el caso concreto del que trae causa esta queja advertimos que había transcurrido casi ocho meses desde que el afectado interpusiera la reclamación (junio de 2003) hasta que finalmente la misma fue resuelta (febrero 2004).

El excesivo tiempo transcurrido desde el momento de iniciación del procedimiento hasta la adopción del acuerdo de desestimación evidenciaba un modo de actuar completamente contrario a los principios de economía, celeridad y eficacia, que debe presidir la actuación de las administraciones públicas, y más concretamente en cuanto a la ordenación del procedimiento (arts. 74. y 75 de la Ley 30/1990, de 26 de noviembre).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completamente vulnerados cuando la administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ordena el régimen jurídico de las administraciones públicas en concordancia con la Constitución, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las administraciones.

Desde esta perspectiva, se hizo preciso resaltar que la LRJPAC tiene notable trascendencia en el ámbito tributario, por más que la remisión que hace la disposición adicional quinta de la citada ley a la normativa propia de los procedimientos pueda dar a entender lo contrario.

En efecto, la aplicación supletoria a que remite dicha disposición dista de quedar limitada a ese carácter, y ello por cuanto que es doctrina comúnmente recibida entre los administrativistas y consagrada por el tribunal supremo (SSTS 22 enero 1993) la que, con base en el art. 149.1.18ª de la Constitución, distingue en el contenido de la LRJPAC entre normas de régimen jurídico de las administraciones públicas, normas de

procedimiento administrativo y sistema de responsabilidad de las administraciones públicas.

A partir de ahí, la conclusión se impuso por sí sola: tanto el régimen jurídico como el sistema de responsabilidades, que la Ley 30/1992 establece, rigen por igual para todas las administraciones públicas, incluidas, por supuesto la Administración tributaria, a la que le son aplicables no ya supletoriamente, sino con carácter primordial. Tan sólo respecto de las normas estrictamente procedimentales en los títulos VI y VII de la LRJPAC pueden predicarse la supletoriedad.

Es obvio que la Administración tributaria está obligada a resolver en los términos del precepto transcrito, pues no existe especialidad alguna que justifique el criterio contrario. Además el art. 42 por ubicarse en el título IV de la LRJPAC, es una norma de régimen jurídico de las administraciones, y alcanza, por ello, plenamente a la Administración tributaria.

La exigencia constitucional, según la cual la administración actúa de acuerdo con el principio de eficacia (art. 103.1 CE), principio que se plasma en el art. 3 de la LRJ-PAC, al establecer en su apartado 1 "Las administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía...". A su vez el apartado 2 dispone: "Las administraciones públicas, en sus relaciones se rigen por el principio de cooperación y, en su actuación por los criterios de eficiencia y servicios a los ciudadanos".

En mérito a cuanto antecede, esta Procuraduría al amparo de lo dispuesto en los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, remitió en fecha 3 de mayo de 2004 al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, la siguiente resolución:

“Que previos los trámites pertinentes se proceda, de un lado, a revisar el expediente objeto de controversia y, en consecuencia, se acuerde la devolución del ingreso indebido efectuado por D. XXX así como el abono de los intereses legales de esa cantidad por el concepto del impuesto sobre bienes inmuebles; sin perjuicio del derecho a adoptar por esa corporación la resolución oportuna de cara a la efectividad de su crédito, respecto al inmueble sito en XXX, que se encuentra garantizado anualmente frente al sujeto pasivo siempre que se den los pasos adecuados, que es lo que no se ha producido en el presente expediente.

De otra parte, y para lo sucesivo, que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo dé efectivo cumplimiento al deber -que se impone a toda administración- de dictar resolución expresa en plazo, sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, de conformidad con lo prescrito en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Resolución que deberá ser motivada, con indicación expresa de si es o no definitiva en la vía administrativa, y con expresión de los recursos

que procedan, órgano ante el que hubiera de presentarse y plazo para interponerlos”.

Con fecha 8 de noviembre de 2004 se recibió comunicación de dicha corporación local, en la que se indicaba la aceptación de nuestra resolución.

1.1.2. Bases impositivas descubiertas

En la queja **Q/1495/03** las cuestiones de fondo planteadas por el reclamante se referían a dos aspectos. Primero: ¿cuándo debe considerarse terminado un edificio, a efectos tributarios?; y el segundo: ¿puede liquidarse el IBI, de la construcción objeto de controversia, durante los ejercicios 1998, 1999, y 2000?

Entre la documentación facilitada por autor de la queja se encontraba el certificado de fin de obra -visado por el colegio oficial de aparejadores y arquitectos de León- de fecha 3 de marzo de 1997. Dicho certificado era de gran trascendencia pues es desde esa fecha cuando se determina el momento en el que la ejecución material de la edificación es considerada terminada, y consecuentemente con ello entregada a la propiedad en correctas condiciones para dedicarse al fin para la que se construyó.

Teniendo en cuenta el conjunto de hechos, así como de las actuaciones seguidas, estimamos oportuno informar al reclamante en los

siguientes términos, dando con ello concluido nuestra intervención en el expediente de referencia:

Respecto a la primera cuestión se le indicó que la certificación final de obra del técnico competente para dirigir la construcción de un edificio, señalaba el momento en que la misma había terminado, lo que permitía su utilización, aún cuando posteriormente fuera necesario realizar algunas instalaciones complementarias y específicas que la legislación exigía para determinados usos concretos.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, se indicó que el art. 77 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales -vigente al momento de la resolución del expediente-, establecía que el plazo en que los sujetos pasivos del IBI debían cumplimentar la obligación de declarar las altas o variaciones concernientes a los bienes gravados era de dos meses contados desde el día siguiente a la fecha de la terminación de las obras.

Conforme establece el art. 5 apartado 6 de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, los actos dictados como consecuencia del procedimiento de incorporación mediante declaración tienen efectividad el día siguiente a aquél en que se produjeron los hechos, actos o negocios que origina la incorporación catastral, con independencia del momento en que se notifique, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; procedimiento que se

aparta, por lo tanto, del específico que alega en la reclamación presentada y que permitía, en casos de actuación inspectora como el presente, la lógica retroacción de las bases imponibles descubiertas.

1.1.3. Notificación de cobro de vencimiento periódico

La cuestión sometida en la queja **Q/2032/03** se refiere al modo de notificar el plazo de cobro de los tributos de vencimiento periódico.

Concretamente el reclamante nos manifestaba que con motivo de la muerte de su suegro se había acercado al organismo autónomo de recaudación, centro dependiente de la Diputación Provincial de Ávila, para comunicar formalmente el cambio de titularidad de alguno de sus bienes. Sin embargo, se encontró con la desagradable sorpresa que sobre dichos bienes pesaban unos recibos, correspondientes al ejercicio 2003, pendientes de pago, circunstancia que desconocía pues, según indicaba, no habían recibido notificación alguna referida al cobro de dicho impuesto en periodo voluntario.

Ante tales hechos, esta Procuraduría considero necesario informar al reclamante sobre la normativa reguladora de la cuestión. Así, se le indicó que, de conformidad con lo establecido en el art. 124, apartado 3º de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, general tributaria -vigente en el momento de devengarse el impuesto que nos ocupa-, en los tributos de cobro periódico, como era el impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica, una vez producida el alta en el padrón o matrícula, no era necesario notificar

individualizadamente cada recibo, sino que bastaba con la notificación colectiva mediante edicto.

Este procedimiento de notificación ha recibido la aprobación de los tribunales, siendo de destacar la sentencia del Tribunal Constitucional de 30-4-1996, que viene a decir que dicho procedimiento cumple con las exigencias y garantías previstas en el art. 24.2 de la Constitución, por cuanto es legítimo que la eficacia de la gestión tributaria encuentre facilidades, como es la notificación edictal colectiva, para hacer frente al trámite masivo de notificar los miles de recibos anuales que generan las haciendas locales, que de otra forma paralizaría el procedimiento y la recaudación.

Precisamente en dicha sentencia se confirman los recibos de tasas municipales y de licencia fiscal exigidos por vía de apremio por devenir firmes y consentidos tras dicho proceso de notificación. Por su parte, el Tribunal Supremo recuerda en su sentencia de 28-5-2001 que: las sentencias del Tribunal Constitucional 56/1985, de 19 de abril (RTC 1985/56), 54/1987, de 13 de mayo (RTC 1987/54), 22/1992, de 14 de febrero (RTC 1992/22), 68/1993, de 1 de marzo (RTC 1993/68), y 103/1993, de 22 de marzo (RTC 1993/103), tienen declarado que no puede mantener una alegación de indefensión quien, con su propio comportamiento omisivo o falta de la necesaria diligencia, es el causante de la limitación de los medios de defensa que se haya podido producir” o como señala la sentencia de 24-6-2002: ...”Constituye un principio general

indiscutido que el sistema de notificaciones, que con sus requisitos y cautelas regula el art. 79 ss de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, se define como un conjunto de garantías a favor del ciudadano por asegurarle racionalmente suficientes oportunidades de articular su defensa frente a las actuaciones de la administración que puedan incidir en sus intereses particulares en orden, en este caso, al ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, todos los requisitos y formalidades que deben acompañar a la diligencia de notificación que hacen las administraciones públicas no pueden ser utilizados ni transformados en cobertura para la elusión arbitraria por parte del ciudadano del cumplimiento de sus responsabilidades frente a dichas administraciones.

En el supuesto planteado se reconocía que el sujeto pasivo no había dado orden de domiciliación del tributo; no siendo válida, en consecuencia, la justificación esgrimida de no haber tenido conocimiento de su existencia al no haber recibido con anterioridad notificación alguna.

Ciertamente, la notificación colectiva prevista en la ley general tributaria impone al contribuyente una especial diligencia, que le obliga a atender a los periódicos oficiales o, al menos, a estar pendiente de los períodos voluntarios de pago del tributo, para poder impugnar las liquidaciones de este modo notificadas.

Es de tener en cuenta (SSTC 73/1996, de 30 de abril), en primer lugar, que esta forma de notificación atiende a una finalidad

constitucionalmente legítima, cual es la eficiencia en la gestión tributaria, que consigue mantener un alto grado de certeza en las relaciones jurídico-tributarias, aun en los casos en los que ha existido una notificación edictal, participando de los fines que justifican tales notificaciones, que, en una gestión tributaria masiva, cual es la referente a los tributos de cobro periódico por recibos, facilita un trámite que puede ocasionar la paralización de múltiples procedimientos e irregularidades en otros muchos casos, por la dificultad de controlar el estricto cumplimiento de todos los requisitos de las notificaciones en una gestión en masa.

En segundo lugar, que estas notificaciones colectivas mediante edictos se refieren 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 (del impuesto, se entiende).

Tal mecanismo legal no es un capricho del legislador ni un instrumento diseñado para la exclusiva conveniencia de la administración, sino que se apoya sobre la existencia de un registro fiscal, padrón o matrícula, que tiene carácter esencial.

Los registros públicos producen efectos legalmente determinados, en nuestro caso la periodicidad de devengos sucesivos y su notificación edictal. La presunción de exactitud del mismo puede desvirtuarse, pero sólo en plazo perfectamente cognoscible y además muy amplio. Limitación que sólo opera para cada devengo o ejercicio y que es perfectamente

proporcionada a la eficacia de los asientos registrales, con sus obligaciones, pero también con sus consecuencias beneficiosas.

La importancia de la existencia efectiva de estos registros ha sido reconocida por la jurisprudencia del tribunal supremo. Ambas figuras, registro y tributos de cobro periódico aparecen unidas, y la existencia de la primera explica las características de la segunda, que aparecen plenamente adecuadas a la Constitución.

En suma, la necesaria protección de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE) en orden a la gestión de estos tributos de vencimiento periódico, hace compatible la previsión del art. 124.3 LGT siempre que se entienda en los términos anteriormente expuestos, con las exigencias derivadas del art. 24.1 CE.

Resuelta, por tanto, la cuestión planteada en la queja se dieron por finalizadas las actuaciones iniciadas, acordándose el archivo del expediente, lo que se comunicó expresamente al afectado en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21 de nuestra ley reguladora.

1.2. Impuesto sobre Vehículos a Motor

En el año 2004 se han recibido reclamaciones en relación con esta figura tributaria, aunque en un porcentaje muy inferior al de otros años. Es, junto con el impuesto sobre bienes inmuebles, uno de los impuestos de exacción obligatoria que más conflictos generan.

En general, las cuestiones tratadas por los ciudadanos en sus quejas hacen referencia a demoras en devoluciones de ingresos indebidos solicitadas ante la Administración tributaria (**Q/1052/04**, en alusión al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, León), exenciones interesadas por ciudadanos que ostentan la condición de minusválido (**Q/1454/04**, en fase de tramitación), irregularidades en los procedimientos seguidos para el cobro por vía de apremio del impuesto en particular (**Q/99/04**, en el que esta Procuraduría advirtió falta de contestación a los recursos interpuestos por el interesado).

Sobre el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, también se han planteado supuestos en los que se han detectado disfunciones motivadas por la falta de coordinación entre las jefaturas de tráfico y los ayuntamientos competentes en la gestión tributaria en cuanto que las primeras no notifican o no lo hacen con la celeridad debida al órgano encargado de la gestión tributaria los datos necesarios para emitir las liquidaciones correctamente. Como muestra reseñamos el expediente **Q/1069/04**, todavía en fase de tramitación. En dicha queja se planteaba el problema de un ciudadano portugués que recibió, por primera vez, una Diligencia de Embargo de bienes por importe total de 140,00 € por presunta deuda pendiente en concepto del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica del ejercicio 2002, extremo que sorprendía pues se justificaba haber pagado dicho tributo en plazo, esto es, en fecha 11 de junio de 2002.

Según el reclamante el problema venía causado por el hecho de tener un coche con matrícula turística lo que supeditaba la liquidación del impuesto al periodo consignado en el permiso de circulación. En su caso figuraba el 4 de septiembre de 2004, sin embargo, por alguna razón pendiente de contrastar se había dado de baja su vehículo en diciembre, al igual que otros coches con matrícula turística, para empezar el año.

1.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Las gestiones realizadas con relación a los tributos estatales cedidos a las comunidades autónomas genera, un año más, controversias destacando las referidas al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, especialmente en su modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas y el impuesto sobre sucesiones y donaciones, aunque éstas últimas, ciertamente, en menor medida.

La facultad de la Administración tributaria de comprobar el valor declarado por los interesados en la transmisión de un inmueble para obtener el valor real constituye el principal motivo de queja, al igual que lo es el retraso en la tramitación y notificación de estas comprobaciones, la motivación con la que son notificadas a los interesados, o la improcedencia de las liquidaciones propiamente dichas (**Q/259/04, Q/955/04, Q/1284/04, Q/1494/04, Q/1881/04, Q/2051/04, Q/2067/04**).

En la mayoría de las ocasiones los reclamantes optan por pagar la deuda correspondiente al valor comprobado para evitar peores consecuencias, si bien suelen interponer los correspondientes recursos, de modo que cuando éstos son resueltos favorablemente para el contribuyente (la mayoría de las veces por el tribunal económico administrativo), han de presentar otra reclamación solicitando la devolución de lo indebidamente ingresado (supuesto acaecido en la reclamación tramitada con éxito bajo el número **Q/1284/04**).

Debemos destacar que en estos casos hemos observado una gran demora por parte de la Administración autonómica en tramitar las devoluciones de ingresos indebidos.

Las devoluciones de ingresos por razón de estos impuestos son un motivo frecuente de queja. Vienen referidas tanto al retraso en la tramitación del procedimiento necesario para el reconocimiento del derecho a la devolución como a la realización efectiva del importe previamente reconocido.

Indudablemente, la comprobación de valores es uno de los temas que mayor polémica suscita en la aplicación práctica y diaria de nuestro ordenamiento jurídico tributario, pues no en vano se ha escrito que la comprobación de valores no correctamente instrumentada puede representar un importante factor de riesgo para el mantenimiento de las garantías de los contribuyentes.

En la medida en que la justificación de la comprobación de valores es una garantía ineludible, es claro que la misma debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente, al que se notifica el que la administración considera valor real, pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlos si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los reputa equivocados o discutibles y en tal caso, y sólo entonces, proponer la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho, toda vez que obligar al contribuyente a acudir a la referida pericial contradictoria, de costoso e incierto resultado, para discutir la comprobación de valores cuando ni siquiera se conocen las razones de valoración propuesta por hacienda, colocaría a los ciudadanos en una evidente situación de indefensión frente a posibles arbitrariedades o errores de los peritos de la administración, a cuyas tasaciones no alcanza la presunción de legalidad de los actos administrativo, dado que las peritaciones, aunque las practique un funcionario, son dictámenes.

La extralimitación de los plazos en el desarrollo de los procedimientos tributarios -ya sean de gestión, inspección, recaudación o revisión- sin perjuicio de activar otros medios de defensa previstos por el ordenamiento, si produce de forma fehaciente la lesión patrimonial de los administrados, es susceptible de convertirse en causa suficiente para que los mismos puedan instar la responsabilidad de la Administración tributaria causa de su funcionamiento anormal.

A este respecto entendemos que la responsabilidad de la administración por demora en sus actuaciones, que es lo que propugnamos, se comienza a reconocer por nuestra jurisprudencia que se pronuncia porque los particulares en la suspensión de los actos administrativos, y con independencia del tiempo que dure la misma, no pague más intereses de demora que los correspondientes al plazo que la administración dispone para resolver en cada instancia.

En este supuesto, si no se está indemnizando directamente al particular por la demora en la tramitación del procedimiento, se le está resarcido de forma indirecta al enervar las consecuencias de no ingresar su deuda en la hacienda, perdonando el pago de los intereses de demora al deudor y haciendo que la administración pierda el derecho a unos ingresos que en principio le corresponde.

En todo caso, sirvan de cierre a esta problemática, la siguiente reflexión: hacer recaer sobre el ciudadano las consecuencias derivadas de una actividad prolongada de la administración no parece demasiado ajustado a los criterios de equidad y de justicia, de seguridad jurídica y de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad que proclama el art. 9 de la Constitución, ni tampoco con el principio de eficacia de la Administración pública al que alude el art. 103.3 de la norma citada.

1.3.1. Devolución de ingresos indebidos.

En el expediente **Q/1494/04**, la duda suscitada se centraba en determinar si, tras haber quedado firmes y consentidos en vía

administrativa los actos administrativos impugnados -al no haberse interpuesto en su momento el recurso contencioso-administrativo que hubiera procedido- podía, no obstante, formularse una solicitud de devolución de ingresos indebidos o, si por el contrario, la solicitud devenía improcedente por referirse a un acto consentido (tesis del servicio territorial de hacienda de la Junta de Castilla y León y de la resolución dictada por el tribunal económico administrativo central el pasado 12 de mayo de 2004).

Como reiteradamente tiene declarado el Tribunal Supremo, cuando el contribuyente ha consentido una liquidación tributaria, por no haber utilizado en su momento el derecho a impugnarla, resulta improcedente, frente a la indudable firmeza del referido acto tributario, pretender, después, la devolución de lo abonado como pago de tal exacción con fundamento en que se trata de un ingreso indebido.

La devolución de ingresos indebidos es un procedimiento reglado y en lo referente a actos firmes, como es el caso, resultaba imposible la devolución.

Así pues, desde esta Institución no se advirtió en la decisión administrativa cuestionada, elementos indicativos de irregularidad, extremo determinante a la hora de proceder al archivo del expediente en cuestión, máxime teniendo en cuenta que, en relación con la liquidación discutida no se observó motivo de nulidad, pues la misma fue practicada por el órgano que tenía atribuidas dichas funciones.

1.3.2. Demoras en tramitación de comprobación tributaria

Es interesante analizar la situación expuesta en la reclamación registrada con el número de referencia **Q/2123/03**, donde se relataba las dificultades acaecidas para que el servicio territorial de hacienda de la delegación territorial de León resolviese el recurso de reposición interpuesto por el reclamante, con fecha 21 de octubre de 2003, ante la oficina liquidadora del distrito hipotecario de Ponferrada (León).

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo (modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre) nos dirigimos en solicitud de información, a fin de iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba.

En contestación a nuestro requerimiento, la dirección general de tributos y política financiera, con fecha 30 de julio de 2002, indicó:

“... esta Dirección General solicitó con carácter inmediato, el día 7 de julio de 2004, el correspondiente informe al servicio territorial. El informe ha sido recibido con fecha 21 de julio, y en él se constata que efectivamente se recibió la solicitud de valoración técnica procedente de la oficina liquidadora de Ponferrada el día 6 de mayo de 2.004, y que todavía está pendiente de realizarse el correspondiente informe pericial. No obstante, habiendo transcurrido el plazo para resolver, el recurrente puede considerar

desestimado el recurso y presentar reclamación económico-administrativa.

(...) hay que decir que este centro directivo tiene entre sus objetivos prioritarios reducir los tiempos de tramitación en todos los procedimientos de gestión tributaria en sus distintos órdenes. En el caso que nos ocupa, está prevista la incorporación d personal técnico en la oficina de valoración de Ponferrada que vendrá a paliar la escasez de personal que realiza los correspondientes informes periciales...”

El examen de la información remitida permitió constatar un balance cronológico del desarrollo del expediente administrativo, que por su interés reproducimos:

Con fecha 16 de junio de 2003, tuvo entrada en la oficina liquidadora de Ponferrada escritura, con su correspondiente autoliquidación, que documentaba una compraventa de una vivienda de protección oficial en Ponferrada.

Tras la realización de la comprobación de valores, en concreto en base al precio máximo de venta certificado por el servicio territorial de fomento de la Junta de Castilla y León, se practicó la correspondiente liquidación complementaria, que fue puesta de manifiesto con fecha 7 de octubre de 2003, contra la cual se presentaron alegaciones con fecha 22 de octubre. Dichas alegaciones fueron contestadas por la oficina liquidadora

(gestora del expediente) junto con la liquidación definitiva que fue notificada al sujeto pasivo con fecha 30 de octubre de 2003.

Con fecha 14 de noviembre de 2003 se interpuso recurso de reposición por el interesado. Para la resolución del recurso, se solicitó por la oficina liquidadora, con fecha 20 de abril de 2004, valoración técnica motivada.

La demora en la tramitación del recurso, según informe emitido por el liquidador, respondía, únicamente, a que no se había remitido por el servicio territorial de hacienda de León la valoración solicitada puesto que sin el informe técnico no se podía dictar una resolución que tuviera posibilidades de ser mantenida en una posible reclamación económico-administrativa por no obrar en el expediente una valoración suficientemente motivada.

Sin entrar en valoración alguna sobre la procedencia de la estimación o desestimación de los recursos por el órgano llamado a resolver, era lo cierto que los plazos de resolución del procedimiento tributario propiamente dicho no se habían atendido conforme a las normas procedimentales de inexcusable observancia para las administraciones públicas, normas que están establecidas precisamente como garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de aquellas la satisfacción de sus legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando cabe la factible desestimación a sus pretensiones.

En base a los antecedentes expuestos esta Procuraduría formuló a la Consejería de Hacienda, con fecha 13 de septiembre de 2004, las siguientes consideraciones paso previo a la formulación de la correspondiente resolución:

Entiende el Procurador del Común de Castilla y León, y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones, que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de Justicia no puede servir para justificar y menos para fundamentar —como así se deduce del informe remitido por la Consejería de Hacienda— que la Administración tributaria renuncie a resolver expresamente un recurso por entender denegado presuntamente el mismo, convirtiendo tal derecho en una carga gravosa económicamente para el justiciable; circunstancia que viene a justificar, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante las administraciones públicas.

Es nuestra obligación señalar que la obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia y, a su vez, lo es del principio constitucional de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho. La objetividad, no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de “promover las

condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” (art. 9.2 CE).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completamente vulnerados cuando la administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

En tanto que el principio de eficacia de la Administración pública puede considerarse totalmente contrario al de la existencia de dilaciones en la tramitación de los expedientes administrativos, resulta obligado tomar las medidas oportunas que eviten o que palién, en todo caso, lo que no es sino una evidente ineficacia de la administración.

Una vez más, esta Institución quiere expresar su preocupación por obtener una corrección de sistemas y pautas de actuación de manera global que superen indebidas actuaciones, en vez de alcanzar una mera solución particular -aunque siempre satisfactoria para el ciudadano en cuestión- pero que no aborda la superación de deficiencias estructurales o generalizadas en el proceder de esa administración.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y las precisiones contenidas en el art. 12.2 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se resolvió en los siguientes términos:

“Que se cursen las ordenes oportunas y se adopten las medidas necesarias para que los plazos de resolución de los procedimientos tributarios que se inicien por la Administración tributaria se acomoden a las previsiones legales, dando cumplimiento al art. 103 CE, aplicable a todas las Administraciones públicas.

Que en el plazo más breve posible, transcurrido ya en exceso el plazo legal establecido en el art. 15 del RD 2274/1979, se dé respuesta al recurso de reposición presentado en su día por D. xxx, con estricto cumplimiento de las previsiones establecidas en el art. 42 de la citada Ley 30/92, dando cuenta de todo ello a esta Institución”.

Al respecto, la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, en fecha 10 de noviembre de 2004, no sólo aceptó plenamente la resolución sino que dejó constancia de su reconocimiento a la atención dedicada por la Institución en el estudio efectuado sobre la obligación de las administraciones públicas de resolver en plazo las peticiones y reclamaciones de los ciudadanos. En detalle se nos precisó, respecto a los dos puntos tratados lo siguiente:

“1. Que se cursen las ordenes oportunas y se adopten las medidas necesarias para que los plazos de resolución de los procedimientos tributarios que se inicien por la Administración tributaria se acomoden a las previsiones legales.

Al respecto cabe decir que la nueva Ley General Tributaria (Ley 58/2003), que entró en vigor el día 1 de julio del presente año, viene a paliar en alguna medida el breve plazo que anteriormente se establecía para la resolución de un recurso de reposición (ocho días), al contemplar para la resolución del mismo un plazo de un mes que puede ampliarse en dos meses más cuando fuese necesario la emisión de informes. Asimismo, dicha Ley contempla en otro de sus preceptos, los efectos de la falta de resolución expresa por parte de la Administración tributaria.

La Consejería de Hacienda ha puesto los medios necesarios para evitar que una situación similar se repita, para ello el 16 de agosto del presente año, se procedió a la contratación de dos técnicos ubicados en la oficina de valoración de Ponferrada, y tres más en el servicio territorial de hacienda de León.

2. Que en el plazo más breve posible, se dé respuesta al recurso de reposición presentado por D. XXX.

Cabe manifestar que el servicio territorial de hacienda de León, con fecha 15 de octubre del presente año, ha realizado la valoración del bien por técnico competente.

La oficina liquidadora de Ponferrada recibió la citada valoración con fecha 18 de octubre, resolviendo el recurso de reposición y practicando nueva liquidación un día después, que serán notificados, de forma inmediata, al contribuyente

También se señala que este centro directivo comparte las consideraciones de la resolución del Procurador del Común y tiene entre sus objetivos prioritarios el reducir los tiempos de tramitación en todos los procedimientos de gestión tributaria en sus distintos órdenes”.

1.3.3. Imposición y exacción

En el expediente tramitado bajo el número de referencia **Q/259/04** se cuestionaba la tasación realizada por los técnicos de la Junta de Castilla y León, al considerarla desmesurada habida cuenta que en sólo catorce meses desde la última transmisión los técnicos de la Administración regional habían valorado nuevamente la misma vivienda con un incremento del 77,128%. Tras las diversas gestiones realizadas tuvimos conocimiento que el servicio territorial de hacienda de la delegación territorial de Ávila, finalmente había contestado favorablemente a los intereses del reclamante rectificando el valor del bien, de acuerdo a la valoración obtenida del servicio de valoraciones de internet de la Consejería de Hacienda.

Al haberse estimado la pretensión del reclamante, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en el expediente de queja, procediendo a su archivo.

2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Las contribuciones especiales han dado lugar 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 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 (**Q/2259/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas, León). En este supuesto, una vez admitida la misma a trámite y estudiados los informes remitidos sobre el particular, se comprobó la procedencia de la contribución al concurrir el hecho imponible necesario para la exacción discutida.

El hecho imponible de las contribuciones especiales consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento de servicios públicos o de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local por las entidades respectivas, siempre que a consecuencia de aquéllas o de éstos, además de atender al interés común o general, se beneficie especialmente a personas determinadas.

Frente al impuesto, con el que se financian actividades públicas en las que no pueden detectarse específicos intereses particulares, las contribuciones especiales van dirigidas a financiar aquellas obras y servicios públicos en los que junto a intereses generales indeterminados se ha podido descubrir intereses particulares reflejados en un beneficio

especial de personas determinadas o en el aumento del valor de determinadas fincas.

Precisamente porque en las obras cuya ejecución constituye el elemento material del hecho imponible de las contribuciones especiales se produce un beneficio general de imposible individualización y otro particular perfectamente determinable, la ley de haciendas locales impone al ayuntamiento la necesidad de ponderar el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales, “estableciendo un máximo del 90% sobre aquél, que ha de ir decreciendo en la medida en que los intereses particulares implicados en la obra cedan paso en favor de los intereses generales” tal y como afirman las sentencias de 16-9-1995 y de 21-6-1994.

La situación expuesta en la reclamación **Q/2090/03**, referida al expediente de imposición y ordenación de contribuciones especiales por la obra de alumbrado público en Santibáñez de Valdeiglesias, término municipal perteneciente al Ayuntamiento de Villares de Órbigo (León), consideraba excesivo y no ajustado a derecho el importe devengado, porque, según manifestación de parte, la liquidación girada excedía de lo inicialmente aprobado en el acuerdo de imposición y ordenación de la misma (*BOP* de León, número 68 de fecha 24 de marzo de 2003).

Delimitada la cuestión planteada en el expediente, decidimos admitir la queja a trámite y solicitar informe al ayuntamiento competente.

La respuesta de la Administración local a nuestra petición vino a esclarecer definitivamente la cuestión, y así en el escrito informativo se expusieron las siguientes consideraciones:

“1º.- Los acuerdos provisionales de las contribuciones correspondientes a las obras del alumbrado público en Santibáñez de Valdeiglesias, I y II fases, fueron publicados en el BOP, número 68 de fecha 24 de marzo de 2003, por un importe total sumadas ambas fases de 54.274,31 €.

2º.- Adjudicadas y contratadas conjuntamente ambas fases I y II, se procedió a la publicación de los datos definitivos en el BOP nº 167 de 23 de julio, ascendiendo el importe total del coste de las obras a 55.307,47 €.

3º.- Se calcula el importe de las contribuciones especiales al 25% del coste total de la cantidad de 55.307,47; y que asciende a 13.826,86 € repartido entre el total de los metros lineales de fachadas beneficiadas por toda la obra, y que asciende a un total de 2.378 ML, resultando un coste del metro lineal de fachada de 5,81 €/ML. Si bien solamente se girarán contribuciones, a aquéllas personas que no cuenten con el servicio, es decir en la primera implantación del servicio.

4º.- Practicada al reclamante notificación de cuota individual, a los efectos del art. 34.4 de la Ley 39/88, no formula recurso de reposición ni ninguna otra alegación ni reclamación.

5º.- Girada liquidación de pago al interesado por el mismo importe de la de cuota individual que no fue recurrida, interpone recurso de reposición a dicha liquidación.

Este Ayuntamiento, procede a revisar dicha liquidación, así como los del expediente tramitado, y comprobado que la cuota es correcta, dicho recurso de reposición, fue resuelto con carácter desestimativo por este Ayuntamiento”.

A la vista del escrito informativo esta Institución comprobó que la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado acorde con la normativa de aplicación. Ello determinó la finalización de nuestra intervención y el archivo del expediente, no sin antes explicar al reclamante que la razón de la denegación a su recurso de reposición tenía su razón de ser en el criterio empleado para la determinación de la cuota de la contribución especial entre los sujetos pasivos.

En otro orden de consideraciones, debemos decir que los ciudadanos que se dirigen al Procurador del Común para plantear quejas relativas a la imposición de contribuciones especiales continúan insistiendo en los grandes retrasos en que incurren algunos ayuntamientos a la hora de resolver sus reclamaciones (**Q/1585/03, Q/1010/04, Q/1101/04, Q/1758/04, Q/2027/04**).

En ocasiones nuestra intervención sirve para que el ente local cuestionado proceda a solventar expresamente la reclamación pendiente de resolver. Es el caso del expediente **Q/1583/03**, correspondiente al

Ayuntamiento de Castilfalé (León) cuyo promovente denunciaba que desde el mes de mayo del año 2003 estaba a la espera de una respuesta a su recurso de reposición. La corporación local nos confirmó que la resolución había sido dictada en el mes de junio del año 2004, esto es, un año más tarde en sentido desestimatorio.

Esta Institución estimó oportuno formular al Ayuntamiento de Castilfalé (León) una resolución recordando a dicha corporación local los principios que deben presidir la actuación de las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, como máxima garantía de sus derechos e intereses, para evitar, en lo sucesivo, la reproducción de las circunstancias denunciadas.

En respuesta, la citada corporación local aceptó nuestra resolución con fecha 16 de agosto de 2004.

3. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

En materia de tasas y precios públicos por razón de estos servicios los ciudadanos castellanos y leoneses tienen la sensación de que pagan en exceso y ello con base a que generalmente el importe que satisfacen de unos años a otros suele subir por encima del índice de precios al consumo, por lo que les resulta difícil aceptar la correspondiente subida, siendo frecuentes las quejas ciudadanas que al comenzar el año se dirigen a la Institución con objeto de hacer una comparación entre el índice de precios al consumo y la subida de determinado servicio municipal.

Particularmente los problemas que se plantean sobre estos tributos son variados, desde disconformidades con el procedimiento e imposición de las tasas hasta desacuerdos con el procedimiento ejecutivo seguido para el cobro de las mismas, o la demora en la devolución de las cantidades abonadas indebidamente por este concepto.

La demanda de notificaciones personales por parte de los contribuyentes en sustitución de la frecuente utilización de la notificación por medio de edictos en los boletines oficiales y tablones de anuncio, ha sido también motivo común en muchas de las reclamaciones recibidas.

De forma reiterada los ciudadanos reivindican la conveniencia de que las administraciones públicas realicen notificaciones personales y fehacientes, lo que, en opinión de los mismos, evitaría el inicio del procedimiento ejecutivo al tener conocimiento directo de la deuda y proceder a su pago en periodo voluntario.

Esta Procuraduría no es ajena a esta demanda, sin embargo, es preciso informar al contribuyente que dicha práctica es legal y no supone ninguna irregularidad achacable al actuar administrativo.

Entre los expedientes tramitados destacamos los más significativos sobre las cuestiones que reiteradamente se han puesto de manifiesto en otros informes y que han seguido produciéndose en el ejercicio al que se refiere el presente informe:

3.1. Imposición y exacción

La prestación de servicios por las entidades locales es cada vez con mayor frecuencia realizada en virtud de las contraprestaciones pecuniarias que se cobran a los usuarios de esos servicios.

Precisamente las prestaciones económicas, que los ciudadanos deben abonar a las administraciones en concepto de contraprestación por los servicios públicos que éstos reciben, han motivado un significativo incremento en el número de quejas tramitadas sobre el particular durante el año 2004.

Una cuestión permanente discutida es la cuantía de la tasa que los beneficiarios deben abonar por la prestación de dicho servicio o la utilización del dominio público, bien por entender que lo que abonan no se corresponde con el servicio recibido (Q/11894/03, Q/1308/03, Q/1311/03, Q/1894/03, Q/2115/03, Q/385/04, Q/558/03, Q/934/04, Q/942/04, Q/1176/04, Q/1234/04, Q/1281/04, Q/1581/04) o bien por entender que ha existido un excesivo aumento en la cuantía de la misma con respecto al ejercicio anterior, superior, a veces, a la subida establecida en el índice de precios al consumo (Q/708/04 y Q/1004/04, esta última en fase de tramitación).

Especial alusión merece el desacuerdo mostrado a través de las quejas planteadas por un buen número de ciudadanos, con la exigencia del pago de tasas municipales cuando no se han hecho uso de los

correspondiente servicios (**Q/2129/03**, **Q/333/04**, **Q/1163/04** son una muestra ilustrativa).

En estos casos se informa a los interesados que la obligación de contribuir nace desde el momento en que el ayuntamiento correspondiente presta el servicio. Así, por ejemplo en el caso del servicio de recogida de basuras, cuya recepción es obligatoria, se considera que la prestación tiene lugar con independencia de que el servicio no sea utilizado por alguno de ellos voluntariamente.

En otras ocasiones la cuestión planteada en la queja pone en evidencia defectos susceptibles de corrección en la prestación del servicio que se discute. Entre las quejas admitidas, resulta ilustrativa el expediente **Q/1754/03**, correspondiente al Ayuntamiento de Fuentelisendo (Burgos) en referencia a la ubicación de contenedores de basura.

El autor de dicha queja mostraba su disconformidad con los recibos girados por el concepto de tasa por recogida de basuras o residuos sólidos urbanos. Al respecto nos indicaba que no utilizaba el servicio público de recogida pues el contenedor más cercano a su domicilio se encontraba a más de 600 metros de distancia y quemaba la basura en su propiedad.

La cuestión discutida era, por consiguiente, muy concreta: ¿debía tributar por la mentada tasa municipal cuando, según se ponía de manifiesto, el servicio no se le prestaba al tener su vivienda a más de 600 metros del punto de recogida?

Conforme establecen los arts. 20 y 26 de la Ley de Haciendas Locales para poder exaccionarse 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 en el caso que nos ocupa era ciertamente discutible.

La situación denunciada estaba debidamente acreditada, motivo por el cual decidimos admitir la queja a trámite y solicitar informe al Ayuntamiento de Fuentelisendo con objeto de obtener una información explicativa y conocer el alcance de la denuncia.

La petición de informe tuvo que ser reiterada en una ocasión, circunstancia que retrasó en el tiempo la tramitación del expediente. En su escrito informativo la corporación local puso de manifiesto que existían cuatro contenedores distribuidos estratégicamente a lo largo y ancho del casco urbano, de modo tal, que el camión de recogida pudiera acceder a ellos fácilmente para su descarga y vaciado.

Desde que se estableciera el servicio de recogida de residuos sólidos urbano, la distribución de los contenedores se había realizado en función de las posibilidades de acceso del camión recolector.

Esta Procuraduría a la vista del informe constató que el servicio que se cuestionaba se estaba prestando de modo efectivo por el Ayuntamiento de Fuentelisendo, y por tanto no existía quebranto normativo susceptible de ser corregido por esta Institución en la exacción del tributo que se cuestionaba. Sin embargo, se consideró oportuno emitir una resolución,

pues nada impedía al alcalde -al que corresponde dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios municipales conforme al art. 21.1 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local- estudiar la viabilidad de incrementar el número de contenedores que facilitase su acceso, aún más, a los usuarios, evitando con ello las posibles molestias que acarrearía el tener que desplazarse hasta los contenedores para depositar la basura (sobre todo cuando la distancia superaba los 200 metros).

A nadie escapa la competencia del alcalde del Ayuntamiento de Fuentelid sendo para atender a coherente el interés general con el de los particulares, teniendo en cuenta que la colocación de los contenedores en las calles es lo normal en todos los pueblos y ciudades y que evidentemente pueden causar molestias si los lugares elegidos no son los más adecuados, cuestión susceptible de corrección.

Con fecha 19 de noviembre de 2004 se comunicó la aceptación a nuestra resolución, circunstancia que nos permitió la conclusión de nuestras actuaciones habida cuenta que el problema suscitado había encontrado una solución satisfactoria.

Por su parte, en la queja **Q/1535/03** el reclamante indicaba que el punto de recogida de basura más cercano a su domicilio se encontraba situado a más de 900 metros. Esta circunstancia determinó que se sometiera a nuestra consideración la legalidad de los recibos girados por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina (León) correspondientes a

los ejercicios 2000, 2001, 2002 y 2003 por el concepto de tasa por recogida de basuras, pues el ciudadano no se beneficiaba del servicio en cuestión.

A fin de dar a la queja el trámite ordinario, iniciamos las actuaciones oportunas ante la citada Administración local. Esta petición no fue debidamente atendida, por lo que nos vimos obligados a reiterarla en dos ocasiones.

Finalmente recibimos la información requerida y en ella se nos comunicó que ante la imposibilidad de ubicar los contenedores de basura en los alrededores a la vivienda del reclamante se había adoptado por la junta de gobierno municipal la devolución de los importes de los recibos de las tasas correspondientes a los años 2000, 2001, 2002 y 2003 con sus correspondientes recargos (conforme se había interesado) y la exclusión del padrón de la tasa por recogida de basura del ejercicio 2004.

Al haber aceptado la Administración local las pretensiones del reclamante, acordamos dar por finalizada nuestra actuación en el expediente de referencia.

En otro orden de cosas debemos referirnos, igualmente, a la existencia de quejas que cuestionan el IVA en el devengo de alguna tasa municipal. Los expedientes tramitados bajo los números de referencia **Q/638/04**, y **Q/839/04**, son muestra de ello.

Concretamente en el expediente **Q/638/04** el reclamante expresaba su protesta con lo que consideraba una actuación irregular del

Ayuntamiento de San Pedro (Ávila) por devengar el IVA en la tasa de agua.

La duda suscitada es meramente jurídica, por lo que se informó al compareciente que conforme previene el art. 7, 8º de la Ley 37/1992 de 28 de diciembre del impuesto sobre el valor añadido: “...en todo caso, estarán sujetas al impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios que los entes públicos realicen en el ejercicio de las actividades que a continuación se relacionan”, mencionando en el apartado b) la “distribución de agua, gas, calor, frío, energía eléctrica y demás modalidades de energía”.

En consecuencia con ello, esta Procuraduría entendió que la actuación administrativa, cuya irregularidad ponía de manifiesto el interesado, era conforme a derecho.

3.2. Devolución de ingresos indebidos

Sobre los problemas con que algunos ciudadanos se encuentran para hacer valer determinados beneficios, que ampara determinadas normas, traemos a colación la queja **Q/58/04**. Concretamente en este supuesto el reclamante discutía el alcance de la exención de los precios académicos (matrícula) de los estudios que realizaba en el ámbito universitario de Castilla y León, por tener reconocido un grado de discapacidad.

La base argumental de su reclamación radicaba en afirmar que, por su discapacidad, tenía derecho a la enseñanza gratuita, de conformidad con lo establecido en el art. 30 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos; por lo que interesaba la devolución de los precios abonados por la prestación de servicios académicos universitarios entre los años 1995/1996 (en el que obtuvo beca), 1996/1997, 1997/1998, y 1999/2000.

Para la resolución del presente expediente se tuvieron en cuenta los preceptos legales que a continuación especificamos:

Por un lado, el art. 30 de la citada Ley 13/1982 señala que “Los minusválidos, en su etapa educativa, tendrán derecho a la gratuidad de la enseñanza, en las instituciones de carácter general, en las de atención particular y en los centros especiales, de acuerdo con lo que dispone la Constitución y las leyes que la desarrollan”.

No podemos obviar, empero, que el art. 3 de la LO 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria -en adelante LORU- (normativa de mayor rango legal, por ser orgánica, y de aplicación al momento en que se devengaron los precios académicos discutidos), otorga a todas y cada una de las universidades personalidad jurídica propia y la facultad de elaborar, aprobar y gestionar sus presupuestos, hasta el punto que, en los arts. 63 ss, viene a reconocer como recursos propios, entre otros, las tasas académicas y los ingresos obtenidos por prestación de servicios propios.

Al respecto, el art. 54.3.b) de la LORU ordena que las tasas académicas sean fijadas por las comunidades autónomas dentro de los límites que establezca el consejo de universidades.

En relación con este precepto, debemos tener en cuenta la disposición adicional quinta de la Ley 8/1.989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, la cual previno que, a partir de su entrada en vigor, las tasas académicas y demás derechos a que se refería la letra b) del apartado 3 del art. 54 de la LORU, tuvieran la consideración de precios públicos y se fijasen y regulasen de acuerdo con lo establecido en el citado artículo.

En este contexto normativo se hace, igualmente, oportuno destacar por su directa aplicación al ámbito que nos ocupa el art. 10.b) de la Ley General Tributaria por el que se dispone la reserva legal para el establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones.

Ello significa que hasta el momento en que se formalizaron las transferencias de competencia de la enseñanza universitaria a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (transferencia que culminaron con la aprobación del RD 907/1995, de 2 de junio) los precios públicos eran aprobados por el ministerio de educación. A partir del curso 1996/1997 es nuestra comunidad autónoma la competente para determinar los precios académicos en el ámbito universitario.

El art. 30 de la Ley 13/1982, de 7 abril, con relación a las personas minusválidas y con el sano objetivo de procurar su realización personal y su integración social, señala que tendrán derecho a la gratuidad de la

enseñanza; lo que ocurre es que no cabe pretender extender ese principio general de gratuidad, meramente declarativo de un derecho, sujeto a posterior desarrollo normativo y previsto sin lugar a dudas para la enseñanza básica y obligatoria, a la enseñanza voluntaria y de nivel superior (el art. 27.4 CE sólo se refiere a la primera).

En este contexto advertimos al reclamante que la Ley 13/1982 no establecía de suyo la exención pretendida en el ámbito universitario, sino que se limitaba a prever el derecho a la gratuidad a la enseñanza, que naturalmente debería ser desarrollado mediante disposición reglamentaria en tal sentido.

Sobre este extremo concreto le adelantamos que el comité español de representantes de personas con discapacidad -CERMI- había formulado, o pretendía formular abiertamente, una propuesta de desarrollo normativo del citado art. 30 de la Ley 13/1982 relativo a la exención del pago de las comúnmente denominadas tasas académicas para cursar estudios universitarios conducentes a la obtención de títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional.

El desarrollo de dicha norma vendría a solucionar la problemática expuesta en los territorios en los que aún no se ha transferido las competencias de educación universitaria, sin embargo en el supuesto concreto de la queja esta Procuraduría precisó al reclamante que ello no afectaría de suyo a nuestra comunidad autónoma de Castilla y León pues, desde el curso 2000/2001 el Decreto 159/2000 de la Junta de Castilla y

León, reconocía de forma expresa, como exige la norma por quien ostenta competencia, la exención del pago de los precios por servicios académicos para los alumnos que tuvieran reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%.

En definitiva sus postulados resultaban incompatibles con la autonomía económica, financiera y presupuestaria de las universidades en los términos de los arts. 52 y 54 de la LORU (actuales arts. 79 y 81 de la LO 6/2001).

Esto permitía extraer una importante consecuencia: el reconocimiento de cualquier exención antes de la promulgación del Decreto 159/2000 implicaría reconocer la inaplicación de las disposiciones aplicables para los cursos que iban desde 1995/1996 a 1999/2000, efecto éste que no podía basarse en una presunción de exención.

Presunción, de otro lado, expresamente prohibida según dispone el art. 23.3 de la Ley General Tributaria cuando establece que: “... no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible o el de las exenciones o bonificaciones”.

En definitiva la gratuidad en la etapa educativa, “gratuidad en la enseñanza” a que se refiere el art. 30 de la Ley 13/1982, pierde todo carácter vinculante para la Universidad al oponerse a la normativa propia y al principio constitucional de autonomía universitaria que proclama los arts. 27.10 CE y art. 3.2.e) de la LO 11/83 y actual art. 2.2.h de la LO 2/2001.

Siendo ello así, la pretensión de obtener la exención de los precios académicos para los cursos 1995/1996, 1996/1997, 1997/1998, y 1999/2000 en el que se había matriculado en la Universidad de León, chocaba abiertamente con el principio de autonomía universitaria y con la reserva legal que la Ley General Tributaria impone en esta materia, por lo que esta Institución no detectó una actuación irregular de la Administración universitaria que conllevara el menoscabo de alguno de los derechos individuales o colectivos reconocidos por el Estatuto de Autonomía.

Decisión que no producía indefensión, además, porque hasta la promulgación del Decreto 159/2000 de la Junta de Castilla y León se contemplaba una excepción, cual era la de ciertos becarios, careciendo de apoyo normativo cualquier otra a la específicamente recogida.

En definitiva, al no apreciar en las normas reguladoras de los precios académicos la restricción denunciada, se acordó el archivo del expediente, y así se hizo saber al reclamante en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

3.3. Liquidaciones y recibos indebidos

Sobre los problemas con que se enfrentan algunos contribuyentes para que la administración reconozca un error destacamos la queja **Q/280/03**.

En este expediente el autor de la queja solicitaba la intervención de esta Procuraduría al objeto de que por el Ayuntamiento de Salamanca se

revisara el expediente tramitado con ocasión de la liquidación tributaria girada por el concepto de tasa por el servicio contra incendios y salvamento, y consecuentemente se procediera a la anulación de la liquidación que había dado origen al procedimiento, pues el reclamante argumentaba no ser sujeto pasivo del hecho imponible (quema controlada de pastos en dos solares de 800 m² y 200 m² respectivamente) al no ser ni propietario, ni usufructuario, ni inquilino o arrendatario de las fincas en cuestión.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna se remitió por el organismo autónomo de gestión económica y recaudación informe en el que se hicieron constar los siguientes extremos, relativos a la problemática que constituye el objeto de queja:

“En contestación a sus escritos de fechas 16 de julio y 4 de septiembre de 2003, en los que se solicita información en relación con el expediente de queja registrado en esa institución con el n° de referencia Q/280/03, adjunto remito documentación correspondiente al recurso interpuesto por D. XXX contra liquidación practicada en concepto de tasa por prestación del servicio contra incendios y salvamento, entre la que se incluye el informe del jefe del servicio contra incendios y salvamentos en el que se recoge propuesta de liquidación a D. XXX como dueño de un solar de 800 m² en XXX, lo que ha determinado inicialmente la práctica de la liquidación recurrida por la misma y posteriormente

tanto el recurso de reposición interpuesto ante esta Administración municipal como la queja presentada ante el Procurador del Común de Castilla y León.

Igualmente se remite copia de la ordenanza fiscal nº 216 reguladora de la tasa por prestación del servicio contra incendios y salvamento”.

Del examen practicado al expediente administrativo esta institución pudo constatar las siguientes circunstancias:

Con fecha 17 de junio de 2002, el reclamante había dirigido escrito de solicitud de información al Ayuntamiento de Salamanca (registro de entrada de fecha 20 junio 2002) interesando una inspección ocular por las inmediaciones a su vivienda, ante el temor de posibles incendios incontrolados en dos solares colindantes a su lugar de residencia.

Con fecha 4 de julio de 2002 (registro de salida de 12 de julio de 2002) se remitió informe emitido por el jefe del servicio contra incendios y de salvamentos poniendo de manifiesto:

En relación con la solicitud formulada por D. XXX se ha realizado por parte de efectivos de este servicio contra incendios y de salvamento el día 26-6-2002 una inspección del lugar con el fin de evaluar el posible riesgo que denuncia en su escrito.

En dicho reconocimiento se comprueba que el solar referenciado es de propiedad particular, con cerramiento perimetral, con escasa

vegetación y en estos momentos todavía verde, por lo que no parece procedente realizar la quema controlada solicitada. Es cuanto se puede informar al respecto.”

En observaciones constaba lo siguiente: *“los propietarios del solar de unos 200 m² de extensión son desconocidos, aunque durante la intervención estuvo presente el hijo de uno de ellos, D. YYY...”*.

Sin embargo, con fecha 31 de octubre de 2002 se gira liquidación a D. XXX por el concepto de tasa por el servicio contra incendios y salvamento por la asistencia técnica para quema controlada de pastos en sendos solares uno de 800 m² y otro de 200 m² , por un importe de 75,17€.

Sobre la base de los antecedentes expuestos y tras el estudio de la normativa aplicable, esta Procuraduría pudo constatar cómo el afectado con anterioridad a la quema de las fincas colindantes a su vivienda efectivamente había puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Salamanca la existencia de unas fincas, en apariencia abandonadas, cuya falta de limpieza entrañaba peligro para los vecinos de la zona ante la posibilidad de un eventual incendio incontrolado.

En informe evacuado por el servicio contra incendios y de salvamento constaba, igualmente acreditado, que realizado el reconocimiento del lugar denunciado se había comprobado que el solar referenciado era de propiedad particular con cerramiento perimetral.

Si a ello añadimos que en la propuesta de liquidación por el servicio de asistencia técnica los propietarios del solar de unos 200 m² eran desconocidos, aunque durante la intervención estuviera presente el hijo de uno de ellos.... (sic), resultaba paradójico que se instituyera como sujeto pasivo al promotor de la queja de ambas fincas, cuando no era ni tan siquiera usuario de las mismas.

Recordemos: la finca de 800 m² se encontraba perfectamente delimitada con cerramiento perimetral lindante al nº 43 -sin acceso directo a la misma- y, la otra de 200 m², constaba a la Administración local que su titularidad resultaba desconocida.

El basamento fáctico del originario hecho imponible, del que luego era confirmado por el propio Ayuntamiento de Salamanca, descansaba exclusivamente en que el art. 3 de la ordenanza fiscal nº 216 reguladora de la tasa decía que eran sujetos pasivos contribuyentes los usuarios de las fincas siniestradas que hubieran sido objeto de la prestación del servicio entendiendo por tales, según los casos, los propietarios, usufructuarios, inquilinos y los arrendatarios de dichas fincas.

Sin embargo, las alegaciones presentadas por el reclamante siempre habían ido dirigidas en afirmar que no era propietario de las fincas, ni usufructuario, ni tan siquiera arrendatario de las mismas. Que simplemente era un vecino del entorno preocupado por su integridad física.

El informe del servicio de asistencia técnica constituía la única prueba obrante en el expediente pues, según se desprendía de todo lo

actuado, no medió otro tipo de prueba que ratificara la imputación como sujeto pasivo, pese al contradictorio tenor que se advertía entre la versión fáctica del Ayuntamiento de Salamanca y la defensivamente alegada por el afectado.

Ello sugería que el órgano municipal decisor se hubiera tenido - aunque no se decía explícitamente, como tampoco lo hacía el informe que nos fue remitido sobre el particular- a la fehaciencia de las manifestaciones fácticas vertidas por la Asesoría del OAGER en su informe de fecha 10 de diciembre de 2002.

Esta Institución no tenía constancia veraz de la existencia de alguna otra prueba mínima exigible a la administración que legitimara su actuar. Esta discordancia que se proyectaba sobre el núcleo de la acción que constituía el hecho imponible, privaba, a juicio de esta Institución, de toda eficacia a la liquidación tributaria girada a nombre del hoy reclamante, y sembraba grandes dudas acerca de su imputación como sujeto pasivo de la totalidad de las fincas sobre las que se realizó la quema.

En opinión de esta Procuraduría la obligación o carga de la prueba que gravita sobre el sujeto pasivo no debía ser entendida en términos tan absolutos que hicieran poco menos que ilusoria la defensa de los derechos del administrado. Por consiguiente, la presunción de legalidad de los actos administrativos no podía ir más allá de lo que expresamente se constatará en el expediente, siendo el Ayuntamiento de Salamanca al que le incumbía la carga de probar la titularidad de las fincas objeto del hecho imponible,

extremo éste no acreditado en el expediente administrativo tramitado al efecto.

En mérito a cuanto antecede y como quiera que en el expediente tratado, pudimos constatar cómo se había imputado, sin prueba que lo legitimara, la condición de sujeto pasivo al reclamante, esta Procuraduría llegó a la convicción de que no resultaba ajustada a derecho la liquidación de la tasa por el servicio contra incendios y salvamento girada al mismo.

Por ello, y al amparo de lo dispuesto en los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se resolvió en los siguientes términos:

“Que previos los trámites pertinentes el Ayuntamiento de Salamanca proceda a decretar la devolución del ingreso indebido efectuado por D. XXX, así como el abono de los intereses de demora de esa cantidad, por el concepto de tasa por el servicio contra incendios y salvamento girado erróneamente a la misma”.

Dicha resolución fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento de Salamanca, el cual en su comunicación nos indicó que se había dado solución a la queja formulada pues se había acordado la devolución de la cantidad ingresada junto con la devolución de los intereses de demora devengados por dicha cantidad erróneamente girada.

4. RECLAMACIONES FRENTE A ENTIDADES FINANCIERAS

En el año 2004, han sido 14 las quejas presentadas por los ciudadanos de Castilla y León en relación con la actuación desarrollada por las entidades financieras.

En todas ellas, esta Institución procedió a su archivo, por ser el sujeto frente al que se presentaban de naturaleza privada, o, en su caso, a remitirlas a la Institución del Defensor del Pueblo por haber intervenido ya en relación con las mismas el servicio de reclamaciones del Banco de España.

De la forma indicada en primer lugar se siguió, entre otros, en los expedientes **Q/173/04**, **Q/1291/04**, **Q/1148/04** y **Q/1370/04**.

Por el contrario, se procedió a la remisión del expediente a la Institución del Defensor del Pueblo, por existir una intervención del Banco de España, entre otros, en los expedientes **Q/2044/04** y **Q/2045/04**.

En cualquier caso, en todos aquellos supuestos en los que no se hubiera optado por denunciar la actuación de la entidad financiera adecuadamente, se informó al ciudadano del procedimiento adecuado para reclamar en este tipo de conflictos y del Comisionado competente para su resolución.

Éste no es otro que el Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, órgano adscrito al Banco de España que ya se encontraba previsto en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de

Reforma del Sistema Financiero. La figura antes indicada y el procedimiento para la presentación de quejas, reclamaciones y consultas ante el mismo han sido desarrollados a través del RD 303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros, norma que entró en vigor el 3 de julio de 2004.

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. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

1.1. Treviño

1.1.1. Propuesta de reforma del Estatuto político del País Vasco

El pasado 30 de diciembre de 2004 el Pleno del Parlamento Vasco debatió y resolvió definitivamente sobre el dictamen formulado por la Comisión de Instituciones e Interior en relación con la propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi.

Dicha propuesta de reforma de Estatuto Político se refiere en el art. 2.3 a la posibilidad de agregarse a la Comunidad de Euskadi “el enclave de *Trebiñu*” cuando se manifieste libre y democráticamente a favor de su integración, mediante el cumplimiento del procedimiento que en dicho artículo se determina. La mención expresa al enclave no figura ni en el vigente Estatuto de Autonomía ni figuraba tampoco en la propuesta de octubre de 2003.

En el procedimiento establecido en dicho artículo se suprime (como en la propuesta de 2003) la audiencia de la Comunidad Autónoma o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar y que figura en la letra a) del art. 8 del vigente Estatuto de Autonomía vasco.

Además, en el apartado c) del art. 2.3 se establece la necesidad de que lo aprueben el Parlamento Vasco y las Cortes Generales del Estado pero omitiendo, como la propuesta de 2003, la referencia a la Ley orgánica que contiene el art. 8 c) del vigente Estatuto de Autonomía.

Además, en dicha propuesta de reforma de Estatuto Político se añade un apartado d) al art. 2 (que no figuraba en la propuesta de 2003) para el caso de que el Parlamento o las Cortes Generales rechacen la integración del enclave. En este caso, deberá constituirse una comisión mixta a fin de que durante el plazo de 6 meses se desarrolle un proceso de negociación *“para establecer las condiciones políticas que permitan materializar de común acuerdo la voluntad democrática de la ciudadanía del enclave”*.

También se suprime en el art. 2.3 letra b) la referencia “previa la autorización competente” que figura en el Estatuto vigente (art. 8, letra b). Dicha mención no figuraba tampoco en el art. 2.2 b) de la propuesta de octubre de 2003.

Lo anteriormente expuesto se comunicó a la Mesa de las Cortes mediante escritos de 5 y 13 de enero de 2004, a los efectos oportunos y, teniendo en cuenta la función que a esta Procuraduría atribuye la Ley

2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.

1.1.2. Carreteras en Treviño

El expediente de queja **Q/2152/03** se deriva del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Condado de Treviño de 21 de junio de 2002 (reiterado en los mismos términos el 31 de octubre de 2003), en el que se solicitaba a la Diputación Provincial de Burgos que adquiriese la titularidad de las carreteras de acceso a diversas localidades del municipio, concretamente las carreteras locales o caminos vecinales de las localidades de Burgueta, San Esteban, Ozana, Araico, Doroño, Arrieta, Franco, Moraza, Armentia, Pedruzo, Ajarte, Samiano, Mesanza, Bajauri y Fuidio del municipio de Condado de Treviño.

El motivo principal de la reclamación era que las localidades citadas deben responder del mantenimiento y conservación de dichos accesos, hecho que genera, además de las cargas ordinarias y propias de cada entidad, múltiples cargas añadidas de todo tipo, por lo que se solicitaba que las vías citadas se incorporasen a la titularidad de la Diputación Provincial de Burgos.

En primer lugar, se aclaró convenientemente que los cambios de titularidad de carreteras incluidas en las redes dependientes de la Comunidad Autónoma, diputaciones provinciales y demás entes locales, de conformidad con lo contemplado en el art. 4 de la Ley 2/1990, de 16 de

marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León, deberán ser aprobados mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Fomento, y previo acuerdo entre las administraciones y corporaciones afectadas.

En este sentido, la Diputación Provincial de Burgos informó que *“dada la gran longitud de la red de carreteras de titularidad de la Diputación Provincial de Burgos, que cuenta con casi 2.300 km., debido a la baja cuantía de las subvenciones y demás aportaciones que se reciben de otras administraciones públicas para carreteras, a la orografía y a las condiciones climatológicas adversas y otras circunstancias, viene siendo política de esta Diputación, desde hace muchos años, no incorporar a la red provincial de carreteras más vías de procedencia municipal”*.

A la vista de la citada disposición legal y de los argumentos descritos por esa Diputación Provincial, esta Procuraduría consideró que no se había producido irregularidad alguna por parte de la Diputación Provincial de Burgos, dado que dentro de su legítimo margen de decisión política se encuentra la posibilidad de incorporar o no a su red de carreteras otras vías de titularidad de las corporaciones locales, algo que, en todo caso, requeriría la concurrencia de voluntades de la Administración que asume la titularidad de la vía y de la Administración que la cede.

No obstante lo anterior, ello no exime a la Diputación Provincial de Burgos de la obligación de dictar resolución expresa, de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC. En efecto, dicho precepto obliga a la

Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a su correspondiente notificación, salvo en los casos que se contemplan en el párrafo tercero del mismo precepto, a los que no es reconducible el presente supuesto.

Ahora bien, entendiendo que esa Diputación Provincial tendría que dictar resolución expresa a la petición elevada dos veces por el Pleno del Ayuntamiento de Condado de Treviño, debe quedar claro que dicha obligación formal no significa en modo alguno que la resolución tenga que asumir las peticiones, sino que se dictará en el sentido que proceda en cuanto al fondo de lo solicitado, como única solución congruente con el ordenamiento jurídico.

Cuestión distinta es el apoyo económico ofrecido por la Diputación Provincial de Burgos a las vías de la red municipal del Ayuntamiento de Condado de Treviño. Así, se declara en el informe remitido por la citada Diputación que *“esta Diputación Provincial procura, en la medida de sus posibilidades, colaborar con los ayuntamientos en las funciones de conservación y mejora de su red viaria a través de los distintos planes provinciales de cooperación, como el Plan Operativo Local, el Plan de Obras y Servicios y el Fondo de Cooperación Local, así como mediante la puesta a disposición de los ayuntamientos de medios personales, materiales y técnicos para tal fin de conservación”*.

El problema que se ha podido producir, a la vista de los datos remitidos por la Diputación Provincial de Burgos, es que desde el año 2000

no se ha concedido ningún tipo de ayuda al Ayuntamiento de Condado de Treviño y sus pueblos.

Así, se hacía alusión a la cesión de una máquina motoniveladora para la reparación de caminos municipales a las localidades de Burgueta, Cucho, Goleornio, Treviño y Obecuri, con un beneficio neto global valorado en 3.000 euros, y cuya fecha última de cesión fue el 26 de abril de 2000. Igualmente, se mencionaba un contrato de obras en el proyecto denominado “Rehabilitación de la calzada en la carretera de Pangua al cruce de la carretera de Añastro” con un importe certificado de 86.671,33 euros, siendo la fecha del acta de recepción de fecha 14 de enero de 2000.

Finalmente, la Unidad de Cooperación y Planes Provinciales informa que *“desde el año 2000 hasta el día de la fecha, no consta que el Ayuntamiento de Condado de Treviño tenga subvencionada obra alguna relativa a la conservación y mejora de la red viaria de titularidad municipal”*. Para el año 2004, constan dos peticiones del Ayuntamiento de Condado de Treviño para la conservación y mejora de la red viaria de titularidad municipal (acceso del camino de acceso a lavadero en Saseta y pavimentación de acceso a Aguillo-Ajarte), las cuales han sido desestimadas.

Por lo que a este apartado respecta, llamaba la atención que desde hace más de cuatro años no se hubiera realizado ningún tipo de apoyo al Ayuntamiento de Condado de Treviño para la conservación y mejora de sus vías de titularidad municipal. Con ello, no se quería decir que se hubiese

cometido alguna irregularidad por la Diputación Provincial de Burgos en la gestión de los planes provinciales de cooperación, sino que habiendo pasado bastante años desde las últimas actuaciones realizadas en el citado Ayuntamiento, parece razonable, siempre dentro de las correspondientes disponibilidades presupuestarias, facilitar al Ayuntamiento de Condado de Treviño, por el medio que se estime pertinente, medios económicos o de cualquier otro tipo, para la mejora y conservación de las vías de su titularidad.

Ante lo expuesto se dictó la siguiente resolución:

“Que se procediera por la Diputación Provincial de Burgos a dictar resolución expresa de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, en relación con las peticiones del Ayuntamiento de Condado de Treviño, adoptadas en los Plenos de 21 de junio de 2002 y 31 de octubre de 2003.

Que habiendo pasado más de cuatro años desde las últimas actuaciones de apoyo realizadas por la Diputación en el Ayuntamiento de Condado de Treviño, se facilitarán al citado Ayuntamiento, siempre dentro de las correspondientes disponibilidades presupuestarias y por la vía que se estime pertinente, medios económicos, técnicos o de cualquier otro tipo, para la mejora y conservación de las vías de su titularidad”.

La respuesta de la Diputación Provincial de Burgos fue ésta: *“En los planes especiales de carreteras se incluyen principalmente carreteras*

de la propia red provincial por ser ésta una obligación y una responsabilidad exclusiva de esta Diputación, incluyéndose en alguna ocasión pequeñas cantidades para vías de propiedad municipal donde la demanda es intensa en toda la provincia. No obstante, esta Diputación, dentro de sus posibilidades y entendiendo las múltiples necesidades de la provincia y procurando atender a los más necesitados, o a los de mayor implicación en el tráfico, estudiará las propuestas que se le planteen en materia de red viaria, tanto del Ayuntamiento de Condado de Treviño como del resto de localidades en igual o peor situación”.

1.2. Modalidades lingüísticas

1.2.1. Enseñanza del euskera

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 el objetivo de implantar y consolidar lenguas cooficiales en España y 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 razonable, máxime si se tiene en cuenta que en otros territorios de la región ya se viene impartiendo la enseñanza de otras lenguas con el fin de que los ciudadanos puedan beneficiarse de su conocimiento para lo que consideren oportuno, en especial para la

preparación de oposiciones para el ingreso en la Administración pública y para el acceso al mercado laboral. Así, en la comarca leonesa de El Bierzo desde hace algún tiempo se enseña la lengua gallega.

Con estos antecedentes, se consideró oportuno iniciar la actuación de oficio **OF/31/04** para 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 a corto y medio plazo.

El informe elaborado por la Consejería de Educación, aunque escueto, no planteaba ningún tipo de irregularidad. En primer lugar, porque, según se exponía, *“no consta en los archivos de la Consejería de Educación ninguna petición relacionada con la implantación del euskera en la Escuela Oficial de Idiomas de la provincia de Burgos”*.

Y, por otra parte, se significaba que el Plan Marco para el desarrollo de las Enseñanzas Escolares de Régimen Especial de Castilla y León, actualmente en fase de aprobación, incluye 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 parece dar a entender que desde la propia Consejería de Educación se están 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 no cabía hablar de irregularidad alguna en la actuación de la Consejería de

Educación y que se estaban poniendo los medios para dar solución a la problemática planteada.

1.2.2. Publicidad de la enseñanza de la lengua gallega

En el expediente de queja **Q/1609/04** se reclamaba la insuficiente publicidad de la enseñanza de la lengua gallega que, en opinión del reclamante, se viene realizando en los centros educativos de la comarca de El Bierzo. En este sentido, consideraba que la realización de la campaña de publicidad a través de cartas individuales a los directores de los centros docentes es excesivamente limitada, por lo que debería ampliarse tal campaña con otros medios o instrumentos, como pudiera ser, por ejemplo, la elaboración de carteles.

En atención a mi petición de información se remitió un informe de la Consejería de Educación en el cual se manifestaban varias consideraciones.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría realizó algunas precisiones respecto al contenido del informe.

En primer lugar, se reconoció que el Acuerdo de Cooperación entre la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia y la entonces Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León para el fomento y promoción de la lengua gallega estaba siendo desarrollado de una manera adecuada. Esta apreciación se justificaba tanto desde un punto de vista formal, en el sentido de que la

Comisión Mixta en las reuniones mantenidas hasta la fecha estaba valorando adecuadamente el desarrollo del Acuerdo, como desde un punto de vista material, en lo concerniente al incremento gradual y paulatino del número de centros que imparten la lengua gallega.

Por otra parte, consideré adecuado el sistema seguido por la Consejería de Educación de impulsar la difusión de la enseñanza de la lengua gallega a través de las direcciones provinciales de Educación de León y Zamora, con expresión por cursos del alumnado participante, así como de la relación de maestros con habilitación en lengua gallega y de los centros de destino.

Que el sistema está siendo adecuado lo ratifican las cifras expuestas desde la Consejería. En efecto, según se dice en el informe *“en el curso actual 2004-2005 son ya quince los centros que imparten el idioma gallego, de los cuales once son centros de Educación Infantil y Primaria, tres Institutos de Educación Secundaria y una Escuela Oficial de Idiomas”*.

Compartiendo lo expuesto por la Consejería de Educación, parece claro que el incremento producido desde el año 2001, en el cual solamente tres colegios de Educación Infantil y Primaria se acogieron a la posibilidad de impartir la enseñanza de la lengua gallega, no hubiera sido posible sin la realización de una publicidad previa a través de las direcciones provinciales y de los propios centros.

En otro orden de cosas, se destacó que la Comisión Mixta, en su calidad de órgano competente para estudiar y valorar el desarrollo de las

prescripciones contenidas en el Acuerdo de Cooperación de 2001, había mantenido tres reuniones en el ámbito de sus competencias y en ninguna de ellas se pudo constatar ni una insuficiente publicidad ni que de tal publicidad se desprendiera una menor implantación del programa.

A ello habría que añadir, como informaba la Consejería de Educación, la importante repercusión periodística de la promoción del idioma gallego en la Comarca de El Bierzo con la participación en campañas como la denominada “Entre nós, en galego” de la Xunta de Galicia, en la cual resultaron premiados alumnos bercianos.

La voluntad de la Consejería de Educación manifestada en el informe era la de *“continuar informando a los centros, a través de las direcciones provinciales de Educación, de la posibilidad de impartir el Programa de Promoción del Idioma Gallego para los próximos cursos”*. Igualmente se afirmaba que *“los centros que imparten actualmente el Programa para la Promoción del Idioma Gallego, llevan a cabo una publicidad detallada y exhaustiva a las familias de los alumnos de la zona de influencia del centro”* y se adjuntaba como ejemplo un tríptico informativo anunciador sobre la oferta formativa de la Escuela Oficial de Idiomas de Ponferrada.

Pues bien, pude constatar que si bien era cierto que en la Comisión Mixta no se había suscitado controversia alguna sobre los instrumentos de publicidad utilizados hasta ahora para el fomento de la enseñanza de la lengua gallega en los centros educativos de la Comarca de El Bierzo, no

dejaba de ser menos cierto que, a pesar del considerable incremento de los centros que imparten enseñanza de la lengua gallega desde el año 2001, aún resta un importante número de centros que podrían acceder a la oferta de esta enseñanza.

Y siendo importante y digna de elogio la labor de publicidad realizada por las direcciones provinciales de Educación de León y Zamora y por los propios centros, se estimó que sería adecuado, atendiendo la pretensión del autor de la queja, que la campaña publicitaria incluyera instrumentos adicionales como pudieran ser trípticos informativos similares a los suministrados en la Escuela Oficial de Idiomas de Ponferrada o carteles informativos para todos los centros docentes incluidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo, fundamentalmente para aquéllos que a la fecha no imparten docencia de lengua gallega.

Con ello no se quería decir que la campaña publicitaria realizada hasta la fecha fuera deficiente, sino que, existiendo un importante número de centros que aún pueden acceder a la enseñanza de la lengua gallega, sería adecuado que las vías de publicidad de esta alternativa fuesen las máximas posibles, siempre y cuando la Comisión Mixta así lo estimase oportuno y se pudiera disponer de los créditos presupuestarios correspondientes.

La resolución que se formuló fue ésta:

“Que se proceda por la Consejería de Educación a plantear en la próxima reunión de la Comisión Mixta, creada en virtud del

Acuerdo de Cooperación suscrito en Villafranca del Bierzo el 18 de julio de 2001 para la impartición de la enseñanza de la lengua gallega en los centros docentes públicos de las comarcas de El Bierzo y Sanabria, el incremento de la publicidad de la enseñanza de la lengua gallega a través de trípticos informativos, carteles y cualesquiera otros medios o instrumentos que se consideren oportunos.”

La presente resolución no ha sido objeto de respuesta hasta la fecha.

2. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA

2.1. Normas del Estado

2.1.1. Normas del Estado con rango de Ley

2.1.1.1. Protección de los bienes locales frente a actos vandálicos realizados por menores

Con demasiada frecuencia, las corporaciones locales vienen sufriendo daños en el mobiliario urbano por parte, muchas veces, de menores. Aunque también los mayores son autores de actos vandálicos, en relación con los mismos, el ordenamiento jurídico no ofrece, en principio, lagunas que favorezcan su impunidad.

Por ello, la protección de las Entidades locales frente a los daños materiales que en sus bienes puedan causar los menores motivó la remisión

de oficio (**OF/5/04**) de una comunicación a la Institución del Defensor del Pueblo que a continuación paso a exponer.

La pasividad de la Administración, ante este vandalismo causado por menores, lejos de favorecer a estos, es de temer que les perjudique, en la medida en que introduzca un elemento de tolerancia ante tales conductas que en nada contribuye a su adecuada educación en el respeto a lo que es de todos, y en consecuencia a su integración en el medio social. Todo ello independientemente del coste que la reposición de los bienes al estado anterior a la producción de los hechos supone para las citadas Corporaciones y cuyo resarcimiento presenta la problemática que se expone a continuación.

Si los autores materiales son mayores de 14 años y menores de 18 y la conducta tiene carácter punible penalmente (por ejemplo, por ser constitutiva de la falta tipificada en el art. 626 del Código Penal, recientemente modificado por la LO 5/2003, de 25 de noviembre de 2003), cabe proceder contra los mismos formulando la correspondiente denuncia ante la fiscalía. De las actuaciones practicadas se dará traslado al Juzgado de Menores competente para la imposición de las penas previstas en Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

La responsabilidad civil derivada del delito o falta se extiende a los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden. Dicha responsabilidad se contempla en el art. 61.3 de esta Ley.

El problema se plantea cuando se trata de un ilícito no punible. Y ello tanto desde el punto de vista de las multas a imponer, como desde el punto de vista de la reparación de los daños causados.

En relación con la imposición de multas, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, introduce un título XI a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a través del cual se procede a regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias.

El nuevo art. 140 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, dispone que serán muy graves, entre otras conductas, los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público, cuando así se establezca en las correspondientes Ordenanzas locales. Asimismo, se establece como criterio que debe ser considerado por éstas para la clasificación de las infracciones en graves o leves, la intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o un espacio público. Las multas por infracción de Ordenanzas locales, deberán respetar las cuantías previstas en el nuevo art. 141 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por otra parte, el art. 23 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana establece que, a los efectos de la citada ley, constituyen infracciones graves:” n) originar desórdenes graves

en las vías, espacios o establecimientos públicos o causar daños graves a los bienes de uso público siempre que no constituya infracción penal”. Asimismo, el art. 26 establece que constituyen infracciones leves de la seguridad ciudadana: “ i) alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos”.

El art. 29.2 de la misma ley establece que los alcaldes serán competentes para imponer sanciones de multa (la cuantía depende de los habitantes) por la comisión de la infracción leve establecida en el apartado i) del art. 26 de la citada Ley (alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes) y que, para la concreción de las conductas sancionables, las Ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a la competencia de los Alcaldes.

A la vista de lo expuesto, lo primero que se planteaba era la posibilidad de sancionar con multas a menores de edad por actos vandálicos que realicen contra el orden público o los bienes públicos (pintadas en fachadas y señalizaciones, rotura de papeleras, farolas, bancos u otros elementos decorativos, cristales.).

Dado que en nuestro derecho administrativo no existe una norma legal que de forma clara y expresa regule la cuestión examinada, deberán aplicarse subsidiariamente las normas penales, tal y como establecía la jurisprudencia anterior a la LO 5/2000. Parecía, por tanto, que no existe impedimento para instruir actuaciones sancionadoras contra los menores

(mayores de 14 y menores de 18) por actos vandálicos contrarios a las Ordenanzas municipales.

Otra cosa era determinar lo que ocurre si, una vez impuesta la multa correspondiente, ésta no se abonara voluntariamente, ya que, por un lado, inútil será intentar hacerla efectiva por vía de apremio por obvias razones, y, por otro, como regla general y en principio, las multas y sanciones no es posible cargarlas a los padres o guardadores de los menores.

En este sentido, debía tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 130.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, precepto de conformidad con el cual “serán responsables solidarios o subsidiarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otras las personas físicas o jurídicas sobre las que tal deber recaiga cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”.

Precisamente, tanto la Ley de medidas de modernización del gobierno local como la Ley 1/1992, de seguridad ciudadana, carecen de una previsión normativa específica que permita sancionar a los padres o tutores en sustitución del menor incapaz..

Por eso se puso de manifiesto la conveniencia de introducir la citada previsión en ambas normas, en la línea de lo dispuesto en el art. 72 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, tras la reforma operada por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre.

Por su parte, en cuanto a la responsabilidad civil, los padres y guardadores de los menores sí responderán, sin embargo, de los daños y perjuicios causados por éstos al patrimonio municipal con arreglo a lo dispuesto en el art. 1903 CC, cuando se siga la vía judicial correspondiente.

Dicha carga de ejercitar una acción civil de reparación de daños en bienes públicos corresponde esencialmente a la Administración Local, ya que en la legislación vigente en ningún momento se regula la potestad de la Administración local de reclamar mediante apremio el coste de la reparación.

En efecto, la actual regulación general de la exigencia de responsabilidad civil por las consecuencias dañosas derivadas de un hecho constitutivo de una infracción administrativa está contenida en el art. 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La redacción del precepto indicado, complementado con lo dispuesto en el art. 22 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, plantea serias dudas, de las cuales se ha hecho eco la doctrina, sobre el alcance de la potestad de la Administración en orden a la exigencia de esta reposición e indemnización. En concreto, las opiniones se dividen entre aquellos que consideran que el artículo precitado faculta a las Administraciones Públicas para determinar y exigir, en su caso, en vía de apremio, la responsabilidad civil derivada de la comisión de una infracción administrativa, y aquellos otros que, por el contrario y atendiendo al último

inciso del precepto (“... y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente”), interpretan que la facultad reconocida es la de determinar el importe de la responsabilidad civil derivada exigible de la infracción administrativa, debiendo ser exigida la misma, en el supuesto de voluntad contraria del infractor a su satisfacción, en la vía judicial ordinaria.

Las dudas interpretativas expuestas han motivado que, en algunos supuestos, a través de leyes sectoriales se haya reconocido expresamente la facultad de la Administración de actuar de forma directa en el propio expediente sancionador en orden a la reclamación de daños y perjuicios. Sin ánimo exhaustivo, podemos citar, en el ámbito estatal, el art. 118 del RDLeg 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y el art. 100, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Por su parte, en el ámbito del Ordenamiento jurídico emanado de las propias Comunidades Autónomas y refiriéndome, en concreto, a Castilla y León se reconoce aquella facultad en el art. 59.3 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, o en los arts. 79 y 86 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

En el ámbito de la Legislación patrimonial y a los efectos que aquí interesan, la reciente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas contempla expresamente esta facultad de exigir ejecutoriamente la indemnización a la que nos venimos refiriendo en el

apartado tercero de su art. 193 (aplicable únicamente a los bienes de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma).

Esta posibilidad también se reconoce en las Leyes de Patrimonio de diversas Comunidades Autónomas como, es el caso de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León (art. 86).

Resultaba evidente que las normas citadas reconocen expresamente la facultad de las correspondientes Administraciones, no sólo de determinar el importe de la responsabilidad civil derivada de una infracción administrativa contra su Patrimonio, sino también de exigir la misma coercitivamente si ello fuera necesario.

Las previsiones normativas señaladas contrastan con la ausencia de un reconocimiento de aquella facultad en relación con las sanciones impuestas por las corporaciones locales por deterioro o perturbación de los bienes y servicios públicos

En consecuencia, esta Procuraduría puso de manifiesto al Defensor del Pueblo la conveniencia de establecer normativamente dicha potestad en el Título XI, recientemente introducido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Es decir, contemplar normativamente la facultad de las Entidades locales, no sólo de determinar el importe de los daños y perjuicios causados a los bienes públicos, sino también de exigir aquéllos al infractor (al menos, hasta una determinada cuantía) utilizando, en su caso, la vía de apremio para garantizar su satisfacción.

Esta responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa se extendería a los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, de conformidad con lo establecido en el art. 61.3 de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, aplicable analógicamente en el supuesto de infracciones administrativas.

A la vista de las consideraciones expuestas, se procedió a dar traslado de las mismas al Defensor del Pueblo por si resultare procedente iniciar algún tipo de actuación tendente a las citadas modificaciones legales.

2.1.1.2. Régimen fiscal de las ayudas económicas a los represaliados en la Guerra Civil y en la dictadura franquista

Con el ánimo de constituir el cauce para la manifestación del reconocimiento de la Comunidad de Castilla y León a las personas que “sufrieron privación de libertad por defender los valores democráticos” en la época de la Guerra y Posguerra Civil, fueron convocadas, en su día y al igual que ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas, por la Junta de Castilla y León, unas ayudas económicas que perseguían aquella finalidad.

El origen de estas ayudas se encontraba en una Resolución adoptada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en una sesión celebrada con fecha 29 de noviembre de 2000.

El Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regula estas prestaciones dirigidas a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, norma que no somete a plazo temporal alguno la solicitud de las mismas.

Pues bien, la tributación a la que se encuentran sometidas por el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas estas prestaciones económicas supone un claro agravio comparativo en relación, de un lado, con las percibidas por aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil, y de otro, con las ayudas obtenidas al amparo de lo dispuesto en las Disposiciones adicionales 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992.

En el primer caso, las prestaciones recibidas al amparo de la legislación especial sobre mutilaciones y lesiones sufridas con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil española, o por la misma causa pero por aplicación del régimen de Clases Pasivas del Estado, están expresamente declaradas exentas a los efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (art. 7 c), del RDLeg 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora del impuesto citado).

En el segundo supuesto, la Disposición adicional 10ª de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, declaraba, también expresamente, que no estaban sujetas al

impuesto las indemnizaciones previstas en las Disposiciones adicionales 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1990 y 1992, para aquellos que se hubieran visto privados de su libertad por alguno de los motivos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Por el contrario, en la actual regulación del impuesto nada se dice en relación con las ayudas que, complementando a las anteriores y para aquellos casos en los que, habiendo sufrido privación de libertad por motivos de conciencia, no se cumplieron los requisitos previstos en las Leyes de Presupuestos citadas, han venido convocando las diferentes Comunidades Autónomas, entre ellas, como hemos visto, Castilla y León.

En este sentido, se tuvo conocimiento de casos en los que tales indemnizaciones habían tenido que tributar como ganancias patrimoniales imputables a la renta de las personas beneficiarias.

Lo irregular de la situación descrita, ya había sido puesto de manifiesto por la Institución del Defensor del Pueblo en el Informe presentado ante las Cortes Generales en el año 2002, donde había hecho constar expresamente su opinión contraria al sometimiento de tales indemnizaciones al Impuesto sobre la Renta, así como la manifestación de la citada opinión a la Secretaría Estado de Hacienda, a través de la correspondiente Recomendación. En la misma se había pedido que se recogiera expresamente en la Ley la exención de este tipo de indemnizaciones convocadas por las Comunidades Autónomas y que, en

todo caso, se aclarase la aplicación de la exclusión tributaria de estas indemnizaciones, a fin de que tuvieran un tratamiento unitario.

En el informe correspondiente al año 2003, se ponía de manifiesto que la Secretaría de Estado de Hacienda no había considerado conveniente incorporar nuevas exenciones en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, rechazando la resolución que había sido realizada en relación con las prestaciones económicas convocadas por las Comunidades Autónomas para indemnizar la privación de libertad de quienes sufrieron las consecuencias de la Guerra Civil. Por tanto, estas prestaciones estaban tributando como ganancias patrimoniales.

La injusticia objetiva que se desprendía de la situación descrita y la especial sensibilidad, alejada de todo partidismo, con que las Instituciones públicas debemos tratar los temas relacionados con las consecuencias de la Guerra Civil española y con la memoria de los que sufrieron en ella, condujeron a esta Institución a manifestar de oficio **(OF/81/04)** a la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común de las Cortes de Castilla y León la necesidad de que las prestaciones económicas en cuestión fueran declaradas exentas a los efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificando, si ello fuera necesario, su Ley Reguladora, por si aquéllas considerasen oportuno llevar a cabo, al amparo de la facultad reconocida en los arts. 87.2 de la Constitución Española, 15.6 del Estatuto de Autonomía y 129 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, alguna actuación al respecto.

2.1.2. Normas reglamentarias del Estado

2.1.2.1. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial

A la vista de diversas quejas que habían sido presentadas ante esta Procuraduría en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados por administraciones públicas, se constató la confusión suscitada por un aspecto concreto de la regulación de los mismos, dando lugar esta cuestión al inicio de una actuación de oficio (OF/55/04).

Aquel no era otro que la iniciación de este tipo de procedimientos por reclamación de los interesados y, en concreto si ésta, en todo caso, debía generar la tramitación del procedimiento al que se refiere el art. 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, de una forma más extensa, el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

En efecto, ni el precepto citado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni el RD 429/1993, de 26 de marzo, aclaran si cualquier tipo de reclamación de daños que cumpla con los requisitos mínimos previstos en los arts. 70 de la norma legal citada y 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, debe dar lugar al procedimiento regulado en las normas citadas, dirigido a determinar la efectiva concurrencia de los requisitos determinantes del nacimiento de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos, con dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de las Comunidades

Autónomas incluido, o si, por el contrario, pueden ser inadmitidas y, por tanto, desestimadas sin previa tramitación del procedimiento indicado, aquéllas cuya falta de fundamento fuera manifiesta.

Parecía evidente que dicha inadmisión, sin tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, debe tener lugar cuando el reclamante carezca de legitimación para reclamar o haya transcurrido el plazo legalmente establecido para hacerlo. Sin embargo, surgían las dudas interpretativas cuando de lo que se trata es de ausencia manifiesta de alguno de los requisitos que necesariamente deben darse para poder predicar la obligación de indemnizar unos daños patrimoniales a un ciudadano por una Administración pública.

En principio, toda reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un ciudadano ante una Administración pública cumpliendo los requisitos previstos en el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, dará lugar a la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el Real Decreto antes citado.

Ahora bien, la afirmación antes citada debe ser matizada en el sentido de interpretar que no existe esa obligación de tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando la solicitud no cumpla los requisitos exigidos por el RD 429/1993, de 26 de marzo, pese a haber sido solicitada la subsanación de la misma, o cuando la reclamación carezca manifiestamente de fundamento en el sentido antes indicado.

A esta interpretación da pie el primer inciso del párrafo segundo del art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, cuando señala “si se admite la reclamación por el órgano competente”, y la propia lógica impuesta por el principio de economía procedimental.

En cualquier caso, sería aconsejable que la inadmisión de reclamaciones de responsabilidad patrimonial sin tramitar el correspondiente procedimiento, y sin recabar, por tanto, el preceptivo dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma, se recogiera normativamente.

En este sentido, cabía señalar que un problema interpretativo muy similar al ahora expuesto, se había resuelto en el año 1999 a través de una reforma del art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo a la revisión de oficio de los actos administrativos nulos. En este caso, al igual que ocurre con los procedimientos de responsabilidad patrimonial, surgía la duda de si toda petición de revisión de oficio debía dar lugar a la tramitación del correspondiente procedimiento y, en concreto, a la petición del dictamen del Consejo de Estado, o, por el contrario, podían inadmitirse, sin recabar aquel dictamen, aquellas solicitudes de revisión que careciesen manifiestamente de fundamento.

La duda se resolvió mediante la inclusión de un apartado tercero en el precepto citado, en el cual se contempla la posibilidad de que el órgano competente para la revisión de oficio acuerde motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de

recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas, entre otros supuestos, carezcan manifiestamente de fundamento.

Pues bien, nada impedía que un precepto de contenido análogo al indicado fuera incluido en el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo, facultando expresamente al órgano competente para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial de que se trate para que procediera a la inadmisión motivada de ésta, sin que fuera necesaria la tramitación del procedimiento regulado en la citada norma reglamentaria, cuando aquélla careciera manifiestamente de fundamento. Resulta evidente que la inadmisión citada también sería susceptible de los correspondientes recursos administrativos y/o judiciales.

Una previsión normativa como la indicada, además de reforzar el principio de seguridad jurídica, proporcionando criterios claros a los órganos administrativos competentes a la hora de poder decidir la inadmisión a trámite de una reclamación de responsabilidad patrimonial, impondría un criterio lógico de economía procedimental en la tramitación de este tipo de reclamaciones. Todo ello en aras de mejorar la eficacia de la labor de las Administraciones públicas en la búsqueda constante del interés general y de la defensa de los derechos de los ciudadanos.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se estimó procedente dar traslado a la Institución del Defensor del Pueblo de las anteriores consideraciones, por si, a la vista de las mismas, resultare

procedente por parte de esa Institución llevar a cabo algún tipo de actuación tendente a instar al Ministerio de Administraciones Públicas la iniciación del procedimiento dirigido a la introducción en el ordenamiento jurídico de un precepto que facultara a los órganos administrativos competentes para la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, para inadmitir a trámite de forma motivada aquéllas que carezcan manifiestamente de fundamento.

Contestando a la comunicación realizada desde esta Institución, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que estaba de acuerdo en los argumentos expuestos en aquélla, pero que, sin embargo, consideraba que su aplicación no exigía necesariamente una modificación normativa, sino que podía ser llevada a cabo a través de una interpretación de la norma cuyo cambio se proponía.

2.1.2.2. Fomento del alquiler de viviendas: recargo en el impuesto de bienes inmuebles sobre viviendas vacías

Dentro de las actuaciones que esta Procuraduría viene llevando a cabo dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a todas las personas que residen en la Comunidad Autónoma, en el año 2003 me dirigí, de oficio (**OF/15/04**), con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone, al Defensor del Pueblo, solicitando a esta Institución que instase a la Administración estatal la adopción de actuaciones normativas dirigidas al fomento del alquiler de viviendas y, en

concreto, a lograr que una parte de las viviendas vacías existentes en la actualidad (un 13,9 % del total, según el Instituto Nacional de Estadística) fueran ofrecidas en arrendamiento por sus propietarios.

Desde un punto de vista fiscal, gravar con especial intensidad las viviendas que se encuentren en la situación indicada es una medida que puede resultar singularmente eficaz para evitar el mantenimiento e incluso un posible incremento del número de inmuebles que, estando destinados a un uso residencial, se encuentran desocupados con carácter permanente.

Así lo consideraron, en su día, las Cortes Generales al aprobar la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, por la que se modifica entre otras Leyes, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. La Ley señalada contemplaba una nueva y completa regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, uno de los impuestos propios de los municipios.

El artículo decimoséptimo de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, proporcionaba una nueva redacción al art. 73 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y en concreto, en el último de los párrafos del número 4 del citado artículo se preveía la posibilidad de que los Ayuntamientos pudieran exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encontraran desocupados con carácter permanente. La propia Exposición de Motivos de la norma clarificaba en su punto III que la finalidad de la posibilidad concedida a los Ayuntamientos de aplicar el

recargo tenía como finalidad facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Ahora bien, la posibilidad de establecimiento del recargo indicado no podía hacerse efectiva, puesto que el propio art. 73 de la Ley subordinaba su aplicación a que el inmueble fuera declarado formalmente como desocupado por cumplir las condiciones que se determinaran reglamentariamente. En otras palabras, aún cuando concurriera una voluntad favorable de un Ayuntamiento al establecimiento del recargo en cuestión en la cuota del impuesto, el mismo no podría ser aplicado por no haber procedido la Administración estatal a definir por vía reglamentaria el concepto de inmueble de uso residencial desocupado con carácter permanente.

Pues bien, la conveniencia de que los Ayuntamientos pudieran decidir la exigencia o no del recargo destinado a gravar especialmente las viviendas desocupadas y de dotar así de contenido real al precepto que viene siendo comentado, conducía a desear que la Administración del Estado aprobase, en el plazo de tiempo más breve posible, la norma reglamentaria que determinara las condiciones que debían ser cumplidas por una vivienda para que, en su caso, pudiera serle aplicado el recargo en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles previsto en el art. 73 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

A la vista de lo expuesto, estimé procedente poner de manifiesto a la Institución del Defensor del Pueblo las anteriores consideraciones.

El Defensor del Pueblo procedió a dar traslado de mi comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda.

La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos contestó señalando que continuaban siendo objeto de estudio las fórmulas que permitieran la implantación del mandato contenido en el art. 72.4 del, actualmente vigente, RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2.2. Normas de la Comunidad Autónoma

2.2.1. Normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley

2.2.1.1. Bonificaciones fiscales en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

El motivo de la queja **Q/814/04** era la reducción autonómica del tipo impositivo aplicable a las transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual de familias numerosas en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, medida contemplada en el art. 13.3.A) de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (*BOCYL* nº 252, de 30 de diciembre de 2003).

De conformidad con lo establecido en dicho precepto, el tipo impositivo se reducirá al 4% cuando el adquirente sea titular de una familia numerosa y, además de cumplir el requisito de rentas (el conjunto de las

rentas disponibles de todos los miembros de la familia que vayan a habitar la vivienda no debe superar la cantidad de 36.000€), la superficie útil de la nueva vivienda adquirida debe ser superior, como mínimo, en un 10% a la anterior.

Pues bien, este beneficio fiscal, amparado genéricamente por el art. 41 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, parece tener su espíritu en la conveniencia de apoyar con el tipo reducido del 4% a las familias numerosas que, por motivo de necesitar un mayor espacio habitable, deciden adquirir una nueva vivienda en la que tal espacio sea superior.

En lo que se refiere a la decisión de la Comunidad Autónoma de beneficiar con la reducción del tipo de gravamen a las familias numerosas, esta Procuraduría manifestó su total conformidad y aprobación.

Sin embargo, la loable decisión de reducir al 4% el tipo impositivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para las familias numerosas que cumplan los requisitos establecidos en el art. 13 de la Ley 13/2003 no prevé la existencia de otras circunstancias que concurren en determinadas familias numerosas y que, en opinión de esta Procuraduría, podrían ser igualmente susceptibles de la reducción del tipo al 4%.

Así ocurre en el caso del autor de la queja. Según expone en su reclamación, adquirió en el año 1997 una vivienda de 86 metros cuadrados útiles en la localidad de Valladolid, para lo cual solicitó en su día el correspondiente préstamo hipotecario. Sin embargo, en el año 2000 entra en un proceso de enfermedad que conlleva la pérdida de su empleo y correspondiente inscripción en el Inem, actualmente Ecyl, donde continúa inscrito. Debido a la disminución de sus recursos económicos se vio obligado a vender su vivienda habitual, adquiriendo una nueva con una superficie únicamente de 80 m² útiles.

Ante esta situación, y dado que incumplía el requisito de incremento de la superficie útil de la nueva vivienda en un mínimo de un 10%, el reclamante ha debido hacer frente a un tipo de gravamen tres puntos más elevado y ello, a pesar de que su condición económica es sumamente deficitaria. Ello implica, en su opinión, que las familias numerosas con ingresos reducidos se ven excluidas del beneficio fiscal, en tanto en cuanto no puedan hacer frente a la compra de una vivienda de mayor superficie, algo que a su juicio resulta discriminatorio.

Desde mi punto de vista, la argumentación del autor de la queja resulta sumamente razonable, en tanto que la carencia o insuficiencia de ingresos de una familia numerosa no debería constituirse como argumento para la exclusión de este colectivo de un beneficio fiscal como el contenido en la aludida Ley 13/2003.

En este sentido, ha de resaltarse, tal y como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos 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 en los años recientes se ha registrado un proceso de significativo incremento de precios de las viviendas libres, fenómeno basado inicialmente en la buena situación de la economía -traducida en mayor empleo y poder adquisitivo de las familias- y en la evolución favorable de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios.

Así pues, la interrelación del incremento de precio de la vivienda y de la situación económica desfavorable del interesado supone como consecuencia inmediata que éste se ve obligado, por motivos exclusivamente económicos, a adquirir una vivienda adaptada a sus disponibilidades patrimoniales, quedando lógicamente en un segundo plano lo relativo a la superficie útil.

En definitiva, teniendo en cuenta que 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, no fija criterio restrictivo alguno respecto a las ayudas para familias numerosas (art. 32) y que el beneficio fiscal objeto de la queja parece tener como filosofía el apoyo a las familias numerosas que se vean obligadas a cambiar de vivienda, manifesté que sería conveniente ampliar el ámbito subjetivo de beneficiarios del tipo impositivo reducido del 4% en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las familias numerosas adquirentes de

inmuebles que vayan a constituir su vivienda habitual, independientemente de la superficie útil que tuvieran construida, siempre y cuando se acredite de manera fehaciente que la decisión de adquirir una vivienda de menor superficie se debe a motivos de índole exclusivamente económica.

Con estos argumentos se elevó a la Consejería de Hacienda la siguiente resolución:

“Que por la Consejería de Hacienda se estudie la posibilidad de ampliar el ámbito de beneficiarios de la reducción del tipo de gravamen del 4% del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las familias numerosas adquirentes de inmuebles que vayan a constituir su vivienda habitual, teniendo en cuenta que la carencia o insuficiencia de ingresos de una familia numerosa no debería constituirse como argumento para la exclusión de este colectivo de un beneficio fiscal como el contenido en el art. 13.3.A) de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre”.

En este supuesto concreto la Consejería de Hacienda ha contestado a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que considera que *“el objetivo final del precepto aprobado es el apoyo a las familias numerosas, fijando un tipo reducido para los supuestos en que el contribuyente adquiera una vivienda para aumentar los metros útiles, debido a los problemas de espacio que su vivienda le ocasiona”.*

Por otra parte, en el escrito de queja **Q/1068/04** se hacía alusión al Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, el cual, dentro del contexto social y demográfico, en su apartado II.1.D, contempla al colectivo de jóvenes como aquel que incluye a las personas comprendidas con edades entre 19 y 35 años. Con arreglo a esta definición, las convocatorias de ayudas económicas de la Consejería de Fomento para el año 2004, destinadas a subvencionar a adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas, contemplan como uno de los requisitos que la edad de al menos uno de los titulares no supere los 35 años a la fecha de inicio del plazo de presentación de solicitudes.

En el caso concreto del reclamante, afirmaba que el tipo impositivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aplicable a las primeras copias de escrituras y actas notariales que documentaron la adquisición de la vivienda que constituye su vivienda habitual, así como la del préstamo hipotecario, que fue pagado era del 0,3%. Sin embargo, la Consejería de Hacienda con posterioridad le reclamó el pago del 1% por tener 35 años y no cumplir los requisitos del art. 14.3.C) de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

Ante lo expuesto, se consideraba que la exclusión del sector de población de 35 años en el citado art. 14.3.C) de la Ley 13/2003 podría resultar discriminatorio frente al restante colectivo de jóvenes en los términos definidos en el Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009.

Se destacó que la aplicación de los beneficios fiscales está condicionada a la concurrencia de los requisitos que para cada caso se establecen, los cuales habrán de producirse de forma acumulativa. Ello supone que la determinación del criterio o del requisito del art. 14.3.C) de la Ley 13/2003, por el que se exige que todos los adquirentes de la vivienda sean menores de 35 años a la fecha de devengo del impuesto, simplemente supone un límite de edad establecido por una Ley dictada en el ejercicio de la potestad legislativa que legítimamente corresponde a la Comunidad de Castilla y León.

Esto es, la determinación del beneficio fiscal objeto de la reclamación es una decisión que corresponde adoptar libremente en el ejercicio de sus competencias a la Administración autonómica.

Desde el punto de vista de la jerarquía normativa, también se podía justificar la regulación del art. 14.3.C) de la Ley 13/2003, en tanto la regulación del beneficio fiscal se contempla en una norma con rango de Ley, mientras que el criterio contradictorio de edad viene previsto en una norma inferior de rango reglamentario, que es el Decreto por el que se desarrolla el Plan Director de Vivienda y Suelo.

En definitiva, consideré que no cabía hablar de irregularidad por parte de la Administración autonómica al regular el beneficio fiscal objeto de la reclamación, aunque el criterio de edad fuera distinto al previsto por la Consejería de Fomento.

Cuestión distinta, -y que resultaba evidente-, era la manifiesta descoordinación de criterio que existía entre la edad, fijada como límite para acceder a las ayudas de vivienda de la Consejería de Fomento, y la edad determinada por la Consejería de Hacienda, para beneficiarse del tipo de interés reducido en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Ahora bien, insistiendo en que las decisiones adoptadas por las dos Consejerías citadas son plenamente conformes a la legalidad y se han acordado dentro de su ámbito de atribuciones, sería conveniente que tal criterio fuera común para todas las actuaciones administrativas relacionadas con la materia, con el fin de satisfacer el principio de coordinación administrativa en general y la coordinación de la política fiscal con las políticas de ayuda para la adquisición de vivienda en particular.

A este respecto, durante la tramitación de la queja, la Junta de Castilla y León dentro de los beneficios fiscales para el ejercicio presupuestario de 2005 decidió ampliar hasta los 36 años la consideración de joven en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. De este modo, las consejerías de Hacienda y Fomento se han puesto de acuerdo para igualar la edad de los beneficios que promueven de los 35 a los 36 años de edad, haciéndolas así compatibles con el Plan de Vivienda.

2.2.1.2. Publicidad dinámica

Esta Institución llevó a cabo en el año 2004 una actuación de oficio relacionada con la actual regulación legal en Castilla y León de la publicidad dinámica y, en concreto, del reparto domiciliario de publicidad **(OF/64/04)**.

La publicidad dinámica es aquella actividad publicitaria que es llevada a cabo a través del contacto directo con los potenciales usuarios o clientes del bien o servicio publicitado, con utilización preferente para su desarrollo de zonas de dominio público, vías y espacios libres públicos y zonas privadas de concurrencia o uso público.

Son ejemplos de publicidad dinámica, el reparto en mano de material impreso o de mensajes publicitarios, la publicidad mediante el uso de vehículos (colocando mensajes o elementos de promoción en los mismos o difundiéndolos desde medios audiovisuales instalados en aquéllos), la transmisión de mensajes publicitarios de viva voz en las vías públicas, el envío de publicidad mediante comunicación telefónica, por fax o a través del correo electrónico, y, en fin, el reparto domiciliario de publicidad.

Este tipo de publicidad, si bien implica el ejercicio de una actividad económica legítima dirigida a promover la contratación de bienes y servicios, incide, por sus especiales características, de manera relevante en el ámbito personal de los ciudadanos que pueden desear no recibir, en

ningún caso, los mensajes publicitarios lanzados a través de las formas indicadas.

Un ejemplo evidente de ello lo encontramos en el reparto domiciliario de publicidad, actividad comercial muy extendida y generadora de numerosos conflictos. En efecto, es frecuente que los ciudadanos no deseen recibir en sus buzones publicidad comercial, y por ello no es inusual que las comunidades de propietarios adopten acuerdos dirigidos a que dicha publicidad sea depositada en un buzón único colocado a tal efecto en el exterior del portal y a colocar carteles prohibiendo el depósito de publicidad en los buzones personales.

Sin embargo, también es frecuente que las empresas que realizan el reparto domiciliario de publicidad, también denominado “buzoneo”, traten de evadir la voluntad del ciudadano de no recibir en su buzón personal publicidad y acaben logrando su finalidad de hacer llegar al buzón particular del ciudadano la publicidad que no desea recibir.

Diversos ciudadanos habían hecho llegar a esta Procuraduría del Común sus quejas por esta invasión en su ámbito personal, así como su deseo de que las administraciones públicas adoptasen medidas para que estas invasiones en la esfera privada de las personas no tuvieran lugar.

Pues bien, esta Procuraduría consideró que era necesario racionalizar el ejercicio de la actividad dirigida a promover la adquisición de bienes y la contratación de servicios en las formas antes señaladas, y tratar de compatibilizar los intereses de las personas físicas o jurídicas que

lo lleven a cabo, con el derecho de aquellos ciudadanos que no desean ser los destinatarios de dicha publicidad y pretenden que la misma no alcance a su ámbito personal.

En efecto, la difusión que han alcanzado algunas formas de publicidad dinámica, como el reparto domiciliario de publicidad, exigían que, desde un punto de vista normativo, se regulase esta actividad y se dotase a las administraciones públicas de las competencias necesarias para garantizar la conciliación de los intereses de quienes pretenden publicitar sus productos y servicios y de aquellos otros que desean que dicha publicidad no invada su ámbito más personal.

El caso del reparto domiciliario de publicidad evidenciaba claramente la conveniencia de que se llevase a cabo esta regulación. A ello contribuye también que la regulación de la prestación del servicio de correos (contenida, básicamente, en el RD 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se regula la prestación de los servicios postales), no se refiera expresamente a esta cuestión.

Dos Comunidades Autónomas ya habían procedido a aprobar sendas leyes reguladoras de la materia citada: Islas Baleares (Ley 5/1997, de 8 de julio) y Cataluña (Ley 9/2000, de 7 de julio).

Asimismo, diversos municipios, tanto en aplicación de la normativa señalada como con anterioridad a la misma, habían procedido, fundamentalmente en las Comunidades Autónomas indicadas, a regular la materia a través de sus Ordenanzas. Esta capacidad de regulación

municipal ha sido reconocida en sede judicial por el TSJ de Baleares, en su Sentencia de 7 de julio de 2000, relativa a la Ordenanza Municipal de Publicidad Dinámica del Ayuntamiento de Palma de Mallorca.

Sin embargo, en el caso de Castilla y León, ni las Instituciones de la Comunidad Autónoma, ni ninguno de los municipios de la Región, habían aprobado norma alguna reguladora de la publicidad dinámica en general y del reparto domiciliario de publicidad en particular.

Por ello, y en atención a los argumentos expuestos, esta Procuraduría consideró conveniente que la Administración autonómica, en el ejercicio de su facultad de iniciar el procedimiento legislativo, adoptase actuaciones dirigidas a promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley reguladora de la publicidad dinámica, en general, y del reparto domiciliario de publicidad en particular.

La norma legal, cuya elaboración recomendó esta Procuraduría, debe, siguiendo el esquema de las Leyes de las Comunidades Autónomas de Islas Baleares y Cataluña antes citadas, definir las formas de publicidad dinámica que van a ser objeto de regulación, determinar las condiciones para su ejercicio, someter el mismo a la previa obtención de autorización administrativa expedida por los Ayuntamientos y, en fin, establecer un régimen de infracciones y sanciones en la materia dirigido a garantizar el cumplimiento de la Ley.

Asimismo, cuando menos, debe contener una regulación más detallada del reparto domiciliario de publicidad, dirigida a garantizar que

no se deposite publicidad en aquellos buzones cuyos propietarios indiquen expresamente la voluntad de no recibirla.

En cualquier caso, la norma legal que, en su caso, fuera aprobada, no impide que los ayuntamientos, entidades llamadas, de una forma fundamental, a ejercer las funciones de aplicación de aquélla, puedan aprobar Ordenanzas locales reguladoras de la materia, siempre en el marco de lo previsto en la Ley.

Por último, cabía señalar que, dentro de la Administración autonómica, las Consejerías competentes para la elaboración, en su caso, del correspondiente Proyecto de Ley, en el marco de lo dispuesto en el art. 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, eran la de Sanidad y la de Economía y Empleo.

La primera por ser la que tiene atribuidas las funciones de la Comunidad Autónoma en materia de protección de los consumidores y usuarios; y la segunda por ser la titular de las funciones autonómicas en materia de comercio. Empresarios y consumidores son los colectivos cuyos intereses se verían afectados por la regulación que se proponía.

En virtud de los argumentos jurídicos expuestos, se formuló una Resolución a las Consejerías citadas en los siguientes términos:

“Primero.- Iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de

Publicidad Dinámica, aplicable a aquellas actividades publicitarias que son llevadas a cabo a través del contacto directo con los potenciales usuarios o clientes del bien o servicio publicitado, con utilización preferente para su desarrollo de zonas de dominio público, vías y espacios libres públicos y zonas privadas de concurrencia o uso público.

Segundo.- Entre los contenidos de la citada Ley, incluir una regulación del reparto domiciliario de publicidad que someta el mismo a la previa obtención de una autorización municipal y que garantice, en cualquier caso, que no se deposite publicidad en aquellos buzones particulares cuyos propietarios manifiesten expresamente su voluntad de no recibirla”.

Del contenido de la contestación a la Resolución indicada, remitida por la Administración autonómica, se desprendía que los motivos por los cuales, esencialmente, se había decidido rechazar aquélla eran, de un lado, la existencia en el ordenamiento jurídico de suficientes normas que protegen a los consumidores y usuarios frente a la publicidad engañosa, y, de otro, la titularidad municipal, y no autonómica, de la competencia para controlar y sancionar la publicidad dinámica.

En relación con el primero de los argumentos indicados, se puso de manifiesto a la Administración que en la Resolución se citaban varios motivos que aconsejaban la aprobación de una Ley de Publicidad Dinámica

en Castilla y León, entre los cuales no se encontraba la necesidad de reforzar la protección de los ciudadanos frente a la publicidad engañosa.

Por tanto, la protección de los consumidores frente a la publicidad engañosa no afectaba a la conveniencia de aprobar una Ley reguladora de la Publicidad Dinámica, conveniencia que se basaba en otros motivos, como los expuestos en la resolución.

En cuanto a la titularidad municipal de la competencia para controlar y sancionar este tipo de publicidad cuando sea irregular, cabía recordar que en numerosos ámbitos materiales los municipios ejercen sus competencias en los términos de la legislación de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, la titularidad autonómica de la competencia legislativa en un determinado sector material (como puede ser el de la publicidad) resulta compatible con la competencia ejecutiva de los ayuntamientos en ese mismo ámbito, en los términos establecidos, precisamente, en la Ley cuya elaboración y aprobación se habían recomendado.

2.2.1.3. Celebración de espectáculos públicos en edificios declarados de interés cultural y en su entorno

La realidad actual demuestra la frecuencia con la que se celebran espectáculos públicos, ya sea en edificios sujetos a cualquier tipo de protección establecida en la legislación del patrimonio histórico, ya sea en

terrenos inmediatos a aquéllos. Esta circunstancia, de especial incidencia en una Comunidad Autónoma como Castilla y León que cuenta con un patrimonio cultural caracterizado por su singularidad y riqueza, motivó en el año 2004 una actuación de oficio de esta Institución (OF/66/04).

La celebración de dichos espectáculos y actividades es susceptible de provocar, desgraciadamente, daños de consecuencias no sólo lamentables, sino incluso irreversibles en el citado patrimonio.

La salvaguarda de los bienes inmuebles que integran el patrimonio cultural de Castilla y León exige que el ordenamiento jurídico dote a las administraciones públicas competentes de los medios necesarios para preservar aquéllos de los posibles efectos dañinos que sobre los mismos puede tener, en este caso, el desarrollo de espectáculos públicos.

Desde esta Procuraduría habían sido varias las ocasiones en las que se había recomendado a la Administración autonómica la adopción de las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León una Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Incluso las Cortes de Castilla y León habían instado a la Junta de Castilla y León a remitir un Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León (Proposición No de Ley nº 222-I, presentada por el Grupo Parlamentario Popular).

Pues bien, considerando la próxima aprobación del Proyecto de Ley citado y la especial protección que, ante el desarrollo de espectáculos

públicos, merecen los bienes integrantes del patrimonio histórico, esta Procuraduría se dirigió a la Administración autonómica para llamar su atención sobre la necesidad de que las celebraciones de espectáculos públicos tuvieran un tratamiento singularizado por parte de las Administraciones competentes, cuando afecten o puedan afectar a edificios declarados de interés cultural y a su entorno, que garanticen en estos casos la ausencia de efectos negativos para el patrimonio histórico y cultural.

Deseaba, pues, el Procurador del Común que en la futura Ley reguladora de espectáculos públicos de la Comunidad Autónoma que se estaba tramitando, se establecieran las previsiones normativas que resultaran precisas a tal efecto.

Asimismo, puso de manifiesto esta Institución la procedencia de llevar a cabo el desarrollo normativo de la citada Ley en este aspecto concreto, si ello resultare preciso, con la mayor celeridad posible y por los motivos expuestos.

Este tratamiento singularizado de los espectáculos públicos que puedan afectar al patrimonio cultural, se encuentra previsto en la legislación de espectáculos públicos y actividades recreativas de otras Comunidades Autónomas. Así, y sin ánimo exhaustivo, se pueden citar las Comunidades Autónomas de Andalucía, La Rioja y Madrid.

En fin, el objetivo de esta actuación de oficio era recomendar a la Administración autonómica que uno de los principios inspiradores del Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de

Castilla y León, junto a otros, fuera la adecuada protección del patrimonio cultural. Llamaba la atención el hecho de que este principio, a diferencia de otros como la protección del medio ambiente o la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, no se encontrara expresamente citado en la Propuesta de Resolución que había sido firmada por el conjunto de fuerzas políticas de las Cortes de Castilla y León.

Considerando los argumentos expuestos, se procedió a formular la siguiente resolución a la Consejería de Cultura y Turismo.

“Garantizar el tratamiento singularizado por parte de las administraciones públicas competentes de los espectáculos públicos cuando éstos afecten o puedan afectar a bienes inmuebles declarados de interés cultural y a su entorno, introduciendo en el futuro Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León las previsiones necesarias a tal efecto, incluida la prohibición en determinados casos, y desarrollando reglamentariamente la citada Ley, cuando ésta sea aprobada, en este aspecto concreto, si ello resultare preciso”.

La resolución expuesta fue aceptada íntegramente por la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, por lo que esta Institución espera que sus indicaciones sean incluidas en la futura Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

2.2.1.4. Relaciones intercomunitarias en procedimientos de evaluación de impacto ambiental

Esta Procuraduría tuvo conocimiento en el año 2004 de la futura instalación de un parque eólico en una zona de la Comunidad Autónoma del País Vasco limítrofe con el Valle de Mena (provincia de Burgos). Según las manifestaciones que fueron realizadas por los representantes de aquel Ayuntamiento, la citada instalación, en el supuesto de que, finalmente, fuera llevada a cabo, iba a suponer un importante impacto visual sobre el paisaje de la zona.

Sin perjuicio de que la problemática singular expuesta motivara el inicio por parte de esta Procuraduría de otra actuación de oficio (actualmente, en tramitación), se consideró oportuno intervenir de oficio **(OF/73/04)** en relación con la cuestión general planteada en aquel caso. Ésta no era otra que la existencia de actuaciones sometidas a impacto ambiental en una Comunidad Autónoma con posible incidencia en su desarrollo sobre el medio ambiente de otra Comunidad; o dicho de otra forma, las relaciones intercomunitarias que se pueden producir en el ámbito de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Es sabido que, con base en la disponibilidad sobre la materia que ofrece el art. 148.1 9.ª CE, todos los Estatutos de Autonomía han asumido la competencia de gestión de la protección ambiental. El de Castilla y León lo hizo en su art. 34.1 5.ª. Al respecto, reconoce el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 12 de noviembre de 1993, que “en

situaciones de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito especial y no al Estado”.

En consecuencia, las tareas de gestión desarrolladas en este sector material por el Estado, aunque no son inexistentes, sí se circunscriben a estrechos márgenes. En efecto, el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 de junio de 1995, señalaba que la intervención estatal en este ámbito es ciertamente excepcional y la misma sólo podrá darse “... cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación no pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación”.

Si a lo anterior añadimos la adjetivación de las competencias ambientales respecto a las sectoriales y la consecuente accesoriedad de la evaluación de impacto ambiental respecto a la autorización o ejecución del proyecto de que se trate (Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998), el resultado es la competencia autonómica para realizar la evaluación de impacto ambiental de todas aquellas obras, instalaciones o actividades cuya autorización corresponda a la Administración autonómica, aun cuando las mismas pudieran tener alguna repercusión en el medio ambiente de otra Comunidad Autónoma.

No es infrecuente, y un ejemplo de ello era el supuesto al que antes se hizo referencia, que actividades que se desarrollan íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma, correspondiendo, por tanto, a ésta su autorización y la evaluación de su impacto ambiental, puedan tener alguna incidencia en el territorio y en el medio ambiente de otra Comunidad Autónoma limítrofe. Piénsese en el impacto visual que en el paisaje puede causar un parque eólico o una explotación a cielo abierto.

En estos supuestos parece conveniente que se establezcan mecanismos de coordinación e información que garanticen a la Comunidad Autónoma a quien no corresponde ni evaluar ni autorizar la actividad, pero que, sin embargo, se puede ver afectada, aunque sea tangencialmente, en su medio ambiente por su desarrollo, participar adecuadamente en el procedimiento e informar y alegar lo que estime oportuno para proteger su medio ambiente.

Estos mecanismos de cooperación se prevén en la legislación estatal para el supuesto de proyectos que puedan tener efectos transfronterizos. En efecto, en los arts. 23 y 24 del RD 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución del RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, se establecen las actuaciones a seguir en aquellos supuestos en los que el proyecto en cuestión pudiera tener repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea.

Parecía lógico también que esos mecanismos de coordinación se contemplasen en las normas propias de cada Comunidad Autónoma cuando la actuación sometida a la evaluación de impacto ambiental pudiera tener incidencia en otra Comunidad.

Así lo han entendido en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Castilla-La Mancha, ambas, por cierto, limítrofes con Castilla y León.

En primer lugar, el art. 52.1 de la Ley 3/1998, de 27 de julio, de Protección General del Medio Ambiente del País Vasco, contempla la problemática intercomunitaria en un doble sentido.

Así, en el primer inciso se señala que en el supuesto de actuaciones sometidas a impacto ambiental que, teniendo lugar en otra Comunidad Autónoma, tuvieran incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, esta última solicitará de aquella Comunidad información sobre dicha actividad.

A la inversa, se señala que, en el caso de que una actividad desarrollada en la Comunidad Autónoma vasca tenga efectos sobre el medio ambiente de otra Comunidad Autónoma colindante, aquélla procederá a facilitar información sobre dicha actividad.

Pues bien, siguiendo el ejemplo de las Comunidades Autónomas indicadas (en especial, el del País Vasco), esta Procuraduría consideró conveniente que en el Ordenamiento ambiental de Castilla y León se

previera un mecanismo de coordinación y de información como el expresado. En este sentido, no se podía olvidar que Castilla y León limita con nueve Comunidades Autónomas, lo cual multiplica las posibilidades de que se produzcan las relaciones intercomunitarias referidas.

Por todo lo expuesto, y en atención a los principios de colaboración y cooperación que deben presidir las relaciones entre todas las administraciones públicas (art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en general, y art. 2 c) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en particular), era adecuado que se introdujera en la Ley de Prevención Ambiental una regulación concreta de las relaciones intercomunitarias.

La misma debía contemplar las dos perspectivas de la problemática: actividades desarrolladas en Castilla y León que puedan afectar a otra Comunidad Autónoma limítrofe; y actividades evaluadas y autorizadas por otra Comunidad Autónoma que puedan afectar al medio ambiente de Castilla y León.

En el primer supuesto, podía contemplarse la obligación de informar, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de la actuación en cuestión a la Comunidad Autónoma afectada, para que ésta tuviera conocimiento del contenido de la citada actuación y pudiera así participar en el procedimiento en la forma que estimase oportuna.

En el segundo caso, se podía establecer que cuando la Administración de la Comunidad de Castilla y León tuviera conocimiento de la tramitación de un procedimiento para evaluar el impacto ambiental de una actuación que pudiera afectar a su territorio, se dirigiese a la Administración de la Comunidad Autónoma competente en solicitud de información sobre aquélla.

Con base en los argumentos expuestos, se procedió a formular a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

“Iniciar las actuaciones oportunas para promover ante las Cortes de Castilla y León una modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con la finalidad de introducir en ésta última una regulación expresa de las relaciones intercomunitarias en el ámbito de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en la cual se contemplen las siguientes obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:

- En el supuesto de que una actuación que se encuentre sometida a evaluación de impacto ambiental en Castilla y León pudiera incidir en el medio ambiente de otra Comunidad limítrofe, informar debidamente a esta última, a los efectos de que pueda participar adecuadamente en el procedimiento.*
- En el caso de que sea la Comunidad de Castilla y León la que pueda verse afectada por una actuación sometida a impacto*

ambiental en otra Comunidad Autónoma, solicitar información a ésta última, en cuanto se tenga conocimiento de la existencia del proyecto y del inicio del procedimiento”.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Medio Ambiente puso de manifiesto que las relaciones intercomunitarias a las que se hacía referencia, respetaban los principios expuestos en la resolución de esta Institución, sin que fuera necesario, en su opinión, llevar a cabo la modificación normativa propuesta.

2.2.2. Normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

2.2.2.1. Plan Integral de Extranjería

El motivo de la actuación de oficio OF/57/02, como se comunicó en la petición de información remitida a la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se refería a la elaboración por parte de la Junta de Castilla y León de un Plan de Acción para la Integración Social y Laboral de la Población Inmigrante, cuyo fin principal sería el de aumentar las posibilidades de empleo de la población inmigrante y eliminar la discriminación y la economía sumergida.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, remitió a esta Procuraduría un oficio en el que se señalaba que la solicitud de información había sido derivada a la Viceconsejería de Trabajo, al entender que el Plan al que se refería la citada solicitud se había formulado en el marco de la Mesa para el Diálogo Social

desarrollado entre la Viceconsejería de Trabajo y los agentes sociales y económicos de la Comunidad Autónoma. Posteriormente, la extinta Consejería de Industria, Comercio y Turismo remitió copia del Anexo II del Acuerdo sobre el Desarrollo del Diálogo Social en Castilla y León, el cual contiene las acciones que, en materia de integración social y laboral de la población inmigrante, son objeto del referido Plan junto al presupuesto previsto para su ejecución.

El objeto del presente estudio se centró en una valoración genérica del fenómeno inmigratorio en la Comunidad de Castilla y León y en el estudio de las actuaciones realizadas por la Administración autonómica hasta la fecha, fundamentalmente en lo relativo a los instrumentos planificadores.

Para ello, se partía del sistema de distribución de competencias en la materia de extranjería e inmigración, el cual no es tan sencillo como aparentemente podría deducirse del art. 149.1.2 CE, precepto que atribuye a la competencia exclusiva del Estado las materias de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

Es evidente que la principal responsabilidad en materia de inmigración concierne a la Administración del Estado y que, en virtud de ello, asume competencias en lo relativo a legislación de extranjería, control de fronteras, permisos de residencia y de trabajo, acogida y asilo, inspección de fronteras, convenios internacionales con países extranjeros, persecución de mafias y delincuencia organizada, entre otras funciones. A

nadie se le puede escapar que estas competencias son decisivas para la configuración global del fenómeno, puesto que de su ejercicio dependerá el alcance y las condiciones generales de la política inmigratoria que deberá ser aplicable con uniformidad en todos los rincones del territorio nacional.

Ahora bien, esta atribución competencial de la Administración del Estado no supone el cierre definitivo de la política de inmigración, en tanto en cuanto otras administraciones públicas territoriales tienen competencias que, directa o indirectamente, afectan a la integración de los inmigrantes. Así, la Junta de Castilla y León, por mandato estatutario, ha asumido competencias que se refieren a servicios y funciones básicas para el bienestar de los ciudadanos, en general, y de los ciudadanos inmigrantes residentes en la Comunidad de Castilla y León, en particular, entre las que se pueden destacar las materias de asistencia sanitaria (art. 34.1.1ª), educación (art. 35), vivienda (art. 32.1.2ª), servicios sociales (art. 32.1.19ª) y protección de menores (art. 32.1.20ª), materias todas ellas en las que la Comunidad de Castilla y León ha realizado actuaciones con la población inmigrante.

Finalmente, se matizaba que las corporaciones locales también han realizado alguna actuación con la población inmigrante dentro de sus competencias de vivienda y servicios sociales.

Todo ello me llevó a concluir que el fenómeno inmigratorio puede y debe ser atendido por varias administraciones públicas que disponen de competencias en la materia, dentro de sus correspondientes atribuciones, y

lógicamente en atención a sus correspondientes disponibilidades presupuestarias. En definitiva, y por lo que a esta sugerencia interesaba, se subrayó el importante papel que debería asumir la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la integración de la población inmigrante, para lo cual dispone de competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía, las cuales deberán articularse con las atribuidas a las restantes administraciones públicas por vía de los instrumentos de colaboración interadministrativa establecidos al efecto.

En la actualidad, los inmigrantes representan en nuestra Comunidad Autónoma un colectivo social significativo y en creciente ascenso, cuya integración no ha estado exenta de problemas, si bien no han existido conflictos tan patentes como los que se han producido en otros territorios del Estado español. El hecho de que la xenofobia, al menos hasta el momento, no parece ser un problema extendido en nuestra Comunidad, no debe llevarnos a concluir que la integración social de los inmigrantes sea una cuestión resuelta. Más bien al contrario, y, como mecanismo de prevención, sería conveniente profundizar en las actuaciones realizadas hasta la fecha, garantizando esa integración en todas las facetas de la actuación administrativa (educación, sanidad, vivienda, cultura, servicios sociales), como instrumento de equilibrio de las familias que han venido a nuestra región para lograr un futuro mejor que el que les ofrecían sus países de origen.

Según datos elaborados por la Delegación del Gobierno en Castilla y León que obran en poder de esta Institución, en diciembre de 2002 la población de extranjeros censados en Castilla y León ascendía a 43.348 personas. Este dato -a pesar de suponer una media inferior a la nacional- significa que el colectivo de inmigrantes en comparación con el año 1996 se ha triplicado, lo que necesariamente debería dar lugar a que la Administración autonómica, siempre dentro de su ámbito competencial, aborde una serie de actuaciones cuyo objeto sea la integración real y efectiva de los extranjeros residentes en la Comunidad de Castilla y León en sus diversas manifestaciones, máxime cuando en el estudio denominado “Envejecimiento y Mundo Rural” elaborado por Caja España y la Fundación Encuentro se afirma que nuestra Comunidad necesita 150.000 inmigrantes para evitar los problemas de despoblación y envejecimiento que viene sufriendo.

Esta Procuraduría conoce que desde la Administración autonómica se han realizado diversas actuaciones singulares en relación con la población inmigrante. Así, se podría destacar la previsión de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de contratar traductores para atender inmigrantes, la elaboración por Sacyl de un protocolo de atención sanitaria a la población extranjera o la creación de aulas de inmersión lingüística para extranjeros y la elaboración de guías para alumnos inmigrantes realizadas por la Consejería de Educación y Cultura. A ello, deberían añadirse otras actuaciones realizadas en colaboración con otras

administraciones públicas, como por ejemplo, el Convenio firmado el mes de marzo de 2002 por la Consejería de Fomento con quince municipios de la región para financiar la construcción de viviendas en venta o alquiler para colectivos con bajos ingresos, entre los que se encuentra la población inmigrante.

También se destacó la adopción de medidas planificadoras por la Administración de Castilla y León, que, al menos parcialmente, han contemplado medidas puntuales para lograr la integración de la población inmigrante. En este sentido, debe destacarse el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, aprobado por Decreto 24/2001, de 25 de enero, que contiene algunas medidas directamente aplicables al personal inmigrante, como el favorecimiento del reagrupamiento familiar para inmigrantes (Área 03: Promoción Personal e Integración Social) o la promoción de viviendas dirigidas principalmente a inmigrantes, ex-reclusos y jóvenes en situación o riesgo de exclusión, que permiten la transición a la vida independiente (Área 05: Vivienda).

El segundo instrumento planificador existente en aquel momento era el Plan para la Integración Social y Laboral de la Población Inmigrante, el cual, a pesar de su denominación, posee en su práctica totalidad un talante meramente laboral. Y, en este aspecto, se destacó que la gestión de este Plan sectorial de poco valdrá si no se concuerdan los acuerdos pertinentes con otras administraciones públicas y entidades privadas y si no se adoptan los instrumentos de coordinación necesarios con las restantes

consejerías de la Junta de Castilla y León que permitan hacer operativos los fines programáticos planteados en el aludido Plan Socio-Laboral.

No debe olvidarse que la intervención administrativa en materia de inmigración ha venido acompañada por el apoyo de diversas entidades y organizaciones privadas (destacadamente Cruz Roja), las cuales, dentro de sus fines estatutarios, han prestado servicios de distinta índole, complementando la atención prestada por las administraciones públicas. Estas entidades, en definitiva, también deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo de la política de integración de los inmigrantes por su experiencia en la gestión de programas que están desarrollando con el apoyo de las administraciones.

Todo lo expuesto hasta el momento implica que el desarrollo de la actuación de la Administración de Castilla y León, por sí misma o mediante vías de colaboración con otras administraciones públicas y entidades privadas, no parece haber respondido a una línea global o integral que aborde la totalidad del fenómeno inmigratorio, sino que más bien parece haberse derivado de circunstancias puntuales, gestionadas por cada Consejería dentro de su ámbito competencial y, aparentemente, sin existir cauces de coordinación en las actuaciones administrativas que pudieran tener un carácter transversal, al afectar a dos o más consejerías.

La dispersión de las competencias ejercidas por las diferentes consejerías de la Junta de Castilla y León en materia inmigratoria, es el primer motivo por el que resultaría, a juicio de esta Procuraduría, necesaria

la elaboración de un Plan Integral o Global de inmigración, que contemplase todas las actuaciones que desarrolle la Comunidad en esta materia y que pudiera prever la realización de actuaciones coordinadas o conjuntas con otras administraciones públicas, en los supuestos de competencias concurrentes. De esta manera, se coordinarían las competencias dispersas que existen en materia de inmigración y se integrarían en una estrategia única y común las actuaciones desarrolladas por la Administración autonómica.

Cuando se habla de integralidad referida a la política de inmigración, me estaba refiriendo a unificar transversalmente las medidas que abarcan las facetas y actividades concernientes a los propios inmigrantes, y que afectan a sus condiciones administrativas, laborales, culturales y sociales.

Es claro que cada una de esas condiciones va a influir en las restantes y, por ello, será necesario contemplar todas las perspectivas conjuntamente para que las respuestas sectoriales sean eficaces desde el punto de vista de la integración.

Este Plan Integral de Inmigración, dada la diversidad de situaciones que puede prever y la dinámica cambiante del hecho migratorio, debería concebirse, bajo mi punto de vista, como un instrumento abierto y flexible, que pueda adaptarse a las circunstancias variables, para así poder dar una respuesta ágil y adaptada a la realidad del momento en que se toma la medida correspondiente.

Los planes integrales, globales o interdepartamentales de inmigración ya son una realidad en otros territorios del Estado desde hace algún tiempo, como así ocurre en las Comunidades Autónomas de Madrid o Cataluña. Independientemente de la creación a nivel organizativo de un órgano *ad hoc* que gestione y coordine la política de inmigración (por ejemplo, una Dirección General de Inmigración), parece fuera de toda duda que los problemas comunes en los que se ven afectados varios departamentos por su interrelación se abordan mucho mejor si se trabaja y actúa conjuntamente.

El esfuerzo desarrollado por la Administración autonómica fue valorado favorablemente por esta Procuraduría. No obstante, se consideró que la respuesta que este fenómeno estaba recibiendo aún no se correspondía con la aplicación del principio de solidaridad y con el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes, siendo en este sentido especialmente preocupante el apartado de vivienda, en el cual se aprecian sobremanera los problemas específicos que afronta la población inmigrante en su proceso de integración en la sociedad de Castilla y León, en igualdad de condiciones con los ciudadanos de la región. Este esfuerzo de la Administración autonómica, en principio, se ha concretado en iniciativas aisladas y específicas, lo que nos lleva a concluir que la política autonómica de inmigración ha sido aparentemente dispersa, a pesar de que esta situación pudiera ser justificable en algún modo por la diversidad de ámbitos materiales relacionados con la integración social de los

inmigrantes y por la pluralidad de administraciones con responsabilidad en dicho ámbito.

Esta forma de actuación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León podría obedecer, en gran medida, a la falta de un instrumento que reúna de una manera integrada o global los distintos ámbitos sectoriales implicados, las diferentes administraciones concernidas por el fenómeno, las diversas áreas organizativas en que éstas se estructuran, y el trabajo desarrollado por entidades privadas y agentes sociales.

Por ello, esta Procuraduría estimó que el complejo entramado institucional y organizativo afectado por la materia y la conveniencia de abordar esta problemática de una forma ordenada y equilibrada hacían ineludible la aprobación de un Plan Integral de Atención para la población inmigrante en nuestra Comunidad Autónoma, al igual ya lo han hecho en las Administraciones del Estado y de otras Comunidades Autónomas, de modo que se pueda dar una respuesta globalizadora y coordinada a los problemas genéricos y específicos que plantea la integración de los inmigrantes en Castilla y León. Con ello, se sumarían los esfuerzos que las administraciones públicas y otras entidades están realizando en la actualidad, se evitaría una posible duplicidad de intervenciones y se respondería de una manera previamente planificada a los numerosos problemas que plantea la inmigración, de manera que se habrán puesto los

medios para evitar el desamparo de este colectivo, normalmente en una posición débil y vulnerable.

La insuficiente coordinación existente, a mi juicio, en la política de inmigración de la Comunidad de Castilla y León habría sido puesta de manifiesto en un expediente tramitado por esta Institución a consecuencia de una queja presentada sobre las lamentables condiciones de vida del personal temporero del sector agrario, entre los que se encontraban algunos inmigrantes, y que tuve ocasión de comprobar personalmente en una visita que realicé a la localidad burgalesa de Belorado. En esta actuación, dirigida a la Gerencia de Servicios Sociales, se propusieron una serie de medidas tendentes a mejorar las condiciones vitales de estos trabajadores, especialmente en materia de vivienda, con fundamento en el Plan Regional de Acciones frente a la Exclusión Social, el cual recoge como uno de sus objetivos el desarrollo y consolidación de la red de alojamientos de acogida temporal de diversa tipología, en función de las características del colectivo demandante, entre los que se encuentran los inmigrantes. Pues bien, la Gerencia de Servicios Sociales rechazó la propuesta remitida, alegando que no disponía de competencias en materia de vivienda y que las medidas a adoptar serían más efectivas si se abordara su impulso por los órganos implicados directamente por razón de su competencia, y consideraba, asimismo, que *“el hecho de denunciar y sensibilizar sobre un tema incluyéndolo como materia de los servicios sociales, no debe llevar a pensar que este sistema tiene que cubrir las lagunas que pueden existir en*

otros sistemas de protección, concernientes a materias educativas, laborales y de vivienda”.

Este ejemplo sería muestra de la necesidad de un Plan Integral de Inmigración que abarque a las administraciones y a la totalidad de los órganos administrativos autonómicos actuantes. Y parece claro que una actuación coordinada de la Administración Autonómica redundaría en una mejor tramitación de las actuaciones relacionadas con el personal temporero, pues es innegable que las deficientes condiciones de vida de este personal (carencia de vivienda y de las mínimas condiciones de sanidad e higiene deseables) deberían dar lugar a una interrelación de las tres facetas de integración social, laboral y educativa, que en el organigrama actual de la Junta de Castilla y León están atribuidas a su vez a tres consejerías diferentes.

Otra circunstancia fáctica que implica una reiteración en la idea de una cierta descoordinación administrativa, la pudimos encontrar en las actuaciones realizadas por las diversas administraciones públicas para erradicar las inhumanas condiciones de habitabilidad de algunas viviendas en las que residen los inmigrantes en el barrio segoviano de San Lorenzo. Se observaron fotografías que mostraban paredes con moho y humedad, escaleras en mal estado, puertas prácticamente destrozadas, techos que desprenden agua e instalaciones eléctricas en situación penosa. En este caso, y tras la publicación en varios diarios locales y regionales de artículos de prensa en los que se denunciaban las lamentables condiciones de esas

viviendas, se produjo con celeridad la inmediata reacción de las administraciones públicas y, así, el Ayuntamiento de Segovia emitió el correspondiente informe social con los problemas detectados y la Junta de Castilla y León expresó su preocupación ante la situación descrita a través de la Gerencia de Servicios Sociales.

Ahora bien, una vez producida esa reacción administrativa, la sensación es que se ha adolecido de instrumentos de coordinación administrativa para adoptar soluciones eficaces, a pesar de la buena voluntad de las administraciones intervinientes. La solución al problema detectado (inmigrantes que viven en locales comerciales, garajes y pisos que no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad deseables) está excesivamente compartimentada, ya que diversos órganos administrativos tienen competencia para intervenir: La inspección urbanística dependiente del Ayuntamiento de Segovia, la Consejería de Sanidad, en lo relativo al control sanitario en el área de vivienda y urbanismo, que podría tener cabida en el articulado de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de la Comunidad de Castilla y León, y la Consejería de Fomento que intervendría en lo referente al uso como viviendas de locales y garajes sin cédula de habitabilidad. Ante lo expuesto, se quiere subrayar de nuevo la idea de que un Plan Integral de Inmigración en el que se incorporan todas las medidas adoptadas por la Comunidad de Castilla y León en la materia podría ser un instrumento que garantizase en mayor

medida la adopción de medidas eficaces para la solución de los problemas detectados.

La última referencia a la situación de descoordinación se hizo respecto a la intervención de los agentes sociales y de distintas entidades privadas y organizaciones no gubernamentales, las cuales, como se ha aludido, desempeñan un trascendente papel en la integración de los inmigrantes, y, por ende, también deberían ser tenidas en cuenta en la elaboración del Plan Integral que en esta sugerencia se propuso.

Como es sabido, la cada vez más constante y creciente afluencia de personas extranjeras a nuestra Comunidad Autónoma hace aconsejable que se prevea la respuesta a las posibles situaciones que surgen en torno al asentamiento de las personas inmigrantes en el territorio autonómico, estableciendo mecanismos que permitan la inserción de éstas en condiciones de dignidad y asegurando la normalización en el proceso. Los innumerables obstáculos que suponen el desconocimiento, en muchos casos, de la lengua española y del funcionamiento y prestaciones de las administraciones públicas y el desarraigo social y familiar suponen que la información y el asesoramiento se convierten en elementos claves para la inserción de los extranjeros.

Teniendo en cuenta que dicha información se presta a través de diversas organizaciones de una manera independiente y descoordinada (Cruz Roja, sindicatos u organizaciones no gubernamentales), resultaría pertinente, de un lado, unificar y ordenar la atención que, actualmente y de

una forma dispersa, se está proporcionando al colectivo de los inmigrantes desde distintos dispositivos establecidos para su atención y, de otro, implantar una actuación homogénea que garantice que todo ciudadano inmigrante pueda disponer de las prestaciones tanto autonómicas como locales existentes en el ámbito del municipio. Esta unificación del sistema de información y atención al inmigrante también podría incluirse dentro del Plan Integral y resultaría interesante de poner en práctica a la luz de las experiencias obtenidas con otros colectivos, como pudieran ser los puntos de información juvenil o las oficinas de atención a la mujer.

Una vez sentada la conclusión de la necesidad de aprobar un Plan Integral de Inmigración, en el que se deberían contemplar todos los sectores implicados en el tratamiento de esta problemática, la siguiente cuestión a tratar fue la relativa al contenido mínimo que, a juicio de este Procurador del Común, debería abarcar el Plan. Éste podría esquematizarse siguiendo el modelo general que suelen seguir los instrumentos planificadores, y que ha servido de referencia en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, con los siguientes puntos o aspectos:

- Planteamiento estratégico
- Programas agrupados en Áreas
- Red de dispositivos
- Modelo organizativo para la gestión del Plan

- Mecanismos de financiación

Junto a estos puntos básicos del esquema previsto en el Plan Regional Sectorial aludido, consideré que deberían añadirse al menos dos puntos básicos más, dadas las peculiares circunstancias del fenómeno inmigratorio. Se trataría en primer lugar del análisis de la realidad de la inmigración en nuestra Comunidad Autónoma como elemento básico y fundamental para la fijación de los principios rectores y objetivos generales del Plan y, en segundo lugar, de la determinación y reconocimiento de instrumentos de coordinación, seguimiento y evaluación del Plan, que permitan, por una parte, garantizar la correcta ejecución de los programas y, por otra, revisar y actualizar periódicamente las medidas contenidas en el mismo. Esta segunda medida sería, a mi entender, necesaria, si tenemos presente que la dinámica cambiante del hecho inmigratorio obliga a que este Plan sea abierto y flexible, para poder dar repuestas ágiles a la realidad y adaptar sus medidas a las recogidas en otros planes con los que guarda conexiones evidentes, como el II Plan Sociosanitario o el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

Dentro del Plan deberían incorporarse todas las materias que guarden relación con la política de inmigración dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma. Como ya se ha advertido a lo largo de esta sugerencia, tales facetas serían principalmente las de educación, laboral, sanitaria, servicios sociales, vivienda y cultura, además de otras complementarias como, por ejemplo, la de cooperación al

desarrollo. Finalmente, sería necesario indicar que dicho Plan deberá ir acompañado de una Memoria económica comprensiva de las actuaciones desarrolladas y de su financiación, de tal manera que, una vez previstos los pertinentes mecanismos de coordinación técnica entre las diferentes consejerías para la ejecución del Plan, la dotación presupuestaria sea la adecuada para conseguir los fines propuestos.

La aprobación de un Plan Integral como el propuesto no solamente da lugar a consecuencias de naturaleza funcional, sino también a cambios organizativos. Los cambios estructurales que consisten en la institucionalización de órganos que coordinen actuaciones administrativas en materia de integración global de los inmigrantes -más allá de órganos sectoriales como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes o un Observatorio Regional sobre la realidad sociolaboral de la población inmigrante- podrían obedecer a variadas circunstancias. Sin embargo, siguiendo las líneas de actuación de la propia Administración autonómica, las innovaciones orgánicas podrían tal vez reconducirse a dos modelos:

1.- La creación de una Comisión Interconsejerías, como órgano que integre la dimensión de igualdad, diversidad y respeto a la diferencia en las políticas generales y en el conjunto de acciones a todos los niveles y en todos los ámbitos, con carácter transversal, dando respuesta a las necesidades específicas e involucrando a todos los centros directivos de la Administración de la Comunidad. Debe subrayarse que esta línea de actuación ya viene desarrollándose en la Administración autonómica,

podiendo señalarse como ejemplo la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, creada por Decreto 18/2003, de 6 de febrero.

2.- El establecimiento de comisiones provinciales de coordinación en el seguimiento de las actuaciones realizadas por la Administración autonómica y en la atención de los problemas que puedan surgir en la integración del colectivo inmigrante, emprendiendo conjuntamente con las restantes administraciones y entidades implicadas la búsqueda de soluciones a los problemas detectados. Esta segunda medida también parece oportuna, si se tiene en consideración que la problemática estudiada en esta sugerencia es variable en los distintos puntos de nuestra región y obedece a condicionantes sustancialmente diferentes.

La realidad del fenómeno migratorio exige que se adopten medidas globales que estudien el problema en su conjunto, evitando soluciones que resuelvan situaciones concretas desde un punto de vista sectorial y con criterios de oportunidad. Debe insistirse otra vez en que existen muchas administraciones públicas que intervienen en la política de inmigración y que se deben valorar positivamente todas las medidas realizadas por las distintas consejerías de la Junta de Castilla y León. Sin embargo, dicho sea con todos los respetos, ello no debe ser óbice para que la Comunidad de Castilla y León -como ya han hecho otras muchas Comunidades- elabore un Plan Autonómico de Inmigración, previa

negociación con todos los sectores implicados, en el que se puedan aunar todos los esfuerzos realizados en materia de integración de los inmigrantes.

En definitiva, esta Procuraduría, en atención a los argumentos expuestos a lo largo de esta sugerencia, consideró necesario la aprobación de un Plan Integral de Inmigración de la Comunidad de Castilla y León que, desde una perspectiva global, coordinada y de respeto a los derechos humanos de los inmigrantes, defina la política autonómica de inmigración, establezca las líneas de actuación y disponga los mecanismos de financiación necesarios para su correcta ejecución.

Por cuanto antecede, se remitió a Presidencia de la Junta de Castilla y León y a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente sugerencia:

“1.- Que con el fin de coordinar la aparente dispersión competencial existente en materia de inmigración entre los distintos centros directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y con el objeto de integrar en una misma estrategia las diferentes actuaciones realizadas por los mismos, se elabore sin mayor dilación, y previa audiencia con los distintos sectores implicados, un Plan Integral Autonómico de Inmigración, que abarque las distintas facetas que inciden en la materia (educativa, laboral, social, cultural, vivienda, etc.) y contemple instrumentos de revisión y actualización para lograr soluciones eficaces en el momento en que se planteen los problemas, además

de la oportuna dotación presupuestaria que financie los programas previstos en el Plan.

2.- Que, de manera complementaria a la aprobación del Plan que se propone, se proceda a la creación de los órganos colegiados que se precisen para coordinar la ejecución de los programas contenidos en el Plan. Dentro de estas medidas organizativas, se propone la creación de una Comisión Interconsejerías, al estilo de la recientemente aprobada para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, y de comisiones provinciales de coordinación, dada la complejidad del fenómeno inmigratorio y sus distintas consecuencias en los diferentes territorios de nuestra región.

3.- Que, independientemente de la aprobación del Plan que se propone, y a la vista de las situaciones expuestas en esta sugerencia (inhumanas condiciones de vida del personal temporero en Belorado, lamentables condiciones de las viviendas de los inmigrantes residentes en el barrio segoviano de San Lorenzo, y reduplicación de las oficinas de información a inmigrantes) se den las instrucciones precisas a las respectivas consejerías para que adopten coordinadamente y con la mayor celeridad posible las soluciones que den respuesta a los problemas que pudieran plantearse.

4.- Que se desarrollen los instrumentos de colaboración que se precisen con otras entidades privadas y administraciones públicas con el fin de lograr la integración real y efectiva de la población inmigrante en la Comunidad de Castilla y León”.

En respuesta a esta sugerencia no consta en poder de esta Procuraduría ningún tipo de contestación a las propuestas contenidas en la misma. Únicamente en fecha 29 de julio de 2004 se recibió una comunicación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se adjunta copia de la Estrategia Integral para la Inmigración en Castilla y León, como documento base para la negociación con los diversos agentes sociales para la consecución del Plan Integral de Inmigración.

2.2.2.2. Valoración de servicios prestados en el sector privado para el acceso a puestos de trabajo de sanitarios interinos

En el expediente **Q/694/04**, el motivo de la queja se refería a la falta de cómputo de la experiencia profesional en centros sanitarios de titularidad privada a efectos de la baremación establecida en el art. 7 de la Orden SAN/236/2004, de 23 de febrero, que regula la cobertura de plazas de carácter temporal de personal estatutario y laboral de las instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Afirmaba el autor de la queja que *“si bien es cierto que la empresa o Administración convocante de la oferta de trabajo valora con una puntuación superior la experiencia profesional en su propio ámbito de*

trabajo, históricamente siempre se ha reconocido y valorado la experiencia en la misma actividad en otros centros o centros privados”. Por este motivo, admitiendo el criterio subjetivo mediante el cual se valora con mayor puntuación la experiencia profesional en la propia Administración, se considera injusta y discriminatoria la falta de valoración de la experiencia profesional en centros privados. Por consiguiente, el reclamante estima que la Orden SAN/236/2004 es discriminatoria respecto a otras normas similares de la propia Administración autonómica, así como del extinto Insalud, al no reconocerse la experiencia profesional en centros privados.

Pues bien, ha de aclararse, siguiendo lo expuesto por la Consejería de Sanidad en su informe, que la Orden SAN/236/2004 derogó el procedimiento anteriormente vigente contenido en el Acuerdo para la cobertura de plazas con carácter temporal del personal de las instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (*BOCYL* nº 41, de 28 de febrero), el cual fue suscrito por la práctica totalidad de las organizaciones sindicales (UGT, CEMSATSE, CCOO, SAE, CSI-CSIF y USCAL). No obstante, las cláusulas 7.1.a) y 7.2.a) del Acuerdo valoraban la experiencia profesional de la misma manera que la Orden objeto de la reclamación.

Por otro lado, ni la Orden de 7 de julio de 1988 de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento de nombramiento de personal interino en puestos adscritos a funcionarios

sanitarios, ni la Orden de 31 de julio de 2000, de la Consejería de Sanidad, por la que se establece y regula el sistema de confección de listas para sustituciones del personal funcionario sanitario, incluyen entre los méritos susceptibles de valoración los servicios prestados en el sector privado. Por lo tanto, y compartiendo el criterio expuesto por la Consejería de Sanidad, no cabe admitir que la Orden SAN/236/2004 haya suprimido como mérito la experiencia en el sector privado, pues anteriormente ya no era tenida en cuenta.

Es cierto que el personal estatutario procedente del Insalud, antes de la aprobación del Acuerdo anteriormente aludido, podía ver reconocida en algunos casos su experiencia en centros privados, si bien hay que matizar que ello, como advierte la Consejería de Sanidad, dependía de pactos o Acuerdos de ámbito provincial o incluso de los propios centros.

La petición formulada en el escrito de queja se encuadra, en principio, dentro del ámbito de libre decisión que corresponde a la Consejería de Sanidad para dirigir y ejecutar la política sanitaria, de conformidad con lo establecido en el art. 1 del Decreto 77/2003, de 17 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Sanidad.

Ahora bien, sentada esta premisa, parece claro que la experiencia profesional en centros privados existe, por lo cual nada impide que dicha experiencia, siempre que se acredite debidamente y se refiera a las categorías laborales solicitadas por los interesados, pueda ser baremada

aunque su puntuación sea inferior a la que se adjudique a similares servicios prestados en centros sanitarios de titularidad pública.

Por ello, estimé que la experiencia laboral en centros privados puede perfectamente ser objeto de baremación, algo que, por cierto, ya ha realizado la propia Consejería de Sanidad en algunas ocasiones. En efecto, por citar un ejemplo, en la reciente Orden SAN/1305/2004, de 5 de agosto (*BOCYL* nº 158, de 17 de agosto), por la que se efectúa convocatoria pública para cubrir vacantes adscritas a la Dirección General de Asistencia Sanitaria de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, mediante el nombramiento de personal interino, en la Base Cuarta, punto 4, se valora como mérito la experiencia en el sector privado en trabajos de puestos similares al de la convocatoria hasta un máximo de un punto.

Teniendo en cuenta que la experiencia laboral en centros privados es una experiencia real y demostrable y que la propia Consejería de Sanidad en algunos casos -como la Orden anteriormente aludida- valora los servicios prestados en el sector privado para la cobertura de plazas vacantes, sería recomendable la inclusión como mérito a baremar de los servicios prestados en el sector privado, conforme a los criterios que la Consejería estime oportunos.

Esto es, si la Administración sanitaria decide valorar la experiencia profesional de los aspirantes para seleccionar personal que ocupe temporalmente plazas vacantes, parece razonable que se tomen en

consideración los servicios prestados en la categoría laboral requerida, independientemente de su prestación en el sector público o privado.

En fin, una cosa es que se valore en mayor medida la prestación de servicios en el sector público que en el privado y otra muy distinta que se niegue todo tipo de valor a los servicios de idéntica naturaleza acreditados en centros sanitarios de titularidad privada.

Por consiguiente, se remitió a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

“Que, previa negociación con los legítimos representantes de los empleados públicos, se proceda por la Consejería de Sanidad a incluir la experiencia en el sector privado dentro de los méritos incluidos en el art. 7 de la Orden SAN/236/2004, de 23 de febrero, que regula la cobertura de plazas de carácter temporal de personal estatutario y laboral de las Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León”.

Hasta la fecha no consta respuesta de la Administración sobre la propuesta citada.

2.2.2.3. Cierres temporales de farmacias

El escrito de queja en el expediente **Q/1325/04** hacía alusión a la situación de baja médica por tiempo indefinido que venía padeciendo un farmacéutico titular de la provincia de Soria. Según se afirmaba en la reclamación, “ante las dificultades existentes para encontrar un sustituto, el

Servicio Territorial de Sanidad de Soria ha procedido a acumular dicha sustitución al sustituto encargado de otro partido farmacéutico, perteneciente a la misma Zona Básica de Salud.

Sin embargo, el autor de la queja declara que ha sido imposible encontrar un sustituto que se haga cargo de las guardias que corresponden al farmacéutico titular que se encuentra de baja médica. Ante su situación de baja indefinida, el farmacéutico solicitó en fecha 7 de julio de 2004 el cierre temporal y la supresión de la obligación de realizar los turnos de guardia que le correspondían. Dicha solicitud fue denegada por el Servicio de Control y Evaluación de Centros y Actividades Sanitarias.

A la vista de lo informado, se realizaron dos breves consideraciones:

Primera. Parece claro que mientras el farmacéutico titular de la oficina de farmacia persista en su situación de incapacidad temporal quedará exonerado de sus obligaciones. En este sentido, el escrito remitido al farmacéutico por el Servicio de Control y Evaluación de Centros y Actividades Sanitarias expone explícitamente que, mientras subsistan las causas que determinan la situación de incapacidad temporal, esta situación es incompatible con la prestación de servicios por su parte, de lo que cabe interpretar que la Administración no exige al farmacéutico la realización de servicio de guardia alguno.

Cuestión distinta es la garantía del servicio público que corresponde a la Administración a consecuencia de la incapacidad temporal del farmacéutico titular.

Ahora bien, por lo que respecta a esta cuestión, la Consejería de Sanidad afirma que *“la asistencia farmacéutica a la población dependiente de la oficina de farmacia del municipio está debidamente atendida por titulado farmacéutico, cumpliendo el horario autorizado y cubriendo los turnos de guardias correspondientes a esta oficina de farmacia”*. Ante esta información, considero que la atención farmacéutica en la Zona Básica de Salud afectada está convenientemente atendida.

Segunda. En otro orden de cosas, es necesario aludir a la figura de los cierres temporales de las oficinas de farmacia. Dicha figura, tal y como se indica en el informe elaborado por la Consejería de Sanidad, se encuentra regulada en el art. 26 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León.

Dicho precepto recoge de manera extraordinariamente genérica tanto el cierre definitivo como el cierre temporal de las oficinas de farmacia, determinando como únicas prescripciones respecto al cierre temporal, la preceptividad de la autorización administrativa previa al cierre, la fijación de un plazo máximo de dos años y el sometimiento a la adopción de las medidas oportunas que garanticen la prestación de la atención farmacéutica.

El citado precepto, en su apartado tercero, parece ser consciente de la limitación de su contenido y alcance al determinar que “reglamentariamente se podrá establecer un régimen de autorización y condiciones de los cierres temporales de las oficinas de farmacia”.

Estas apreciaciones, trasladadas al supuesto que dio lugar a la queja, suponen que resulta conveniente abordar el desarrollo normativo que regule el alcance y contenido de los procedimientos de cierre temporal de las oficinas de farmacia con el doble fin de respetar los derechos de los titulares y de garantizar el servicio público.

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

“Que en atención a la posibilidad descrita en el art. 26.3 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, se inicien las actuaciones tendentes a aprobar la normativa reglamentaria por la que se regule el régimen de autorización y condiciones de los cierres temporales de las Oficinas de Farmacia”.

Esta resolución hasta la fecha no ha sido objeto de respuesta.

2.2.2.4. Régimen jurídico aplicable a las actividades sometidas a comunicación previstas en la Ley 11/2003. de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Se inició una actuación de oficio, (OF/54/04), relacionada con el régimen jurídico aplicable a las actividades sometidas a comunicación

establecidas en el art. 58 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Esta Procuraduría, tanto a instancia de parte como de oficio, analiza el régimen jurídico de las licencias ambientales en diversos campos: explotaciones ganaderas, bares, locales comerciales, oficinas administrativas, etc. La antigua Ley 5/1993, de 21 de abril, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establecía un régimen de doble licencia:

- Licencia de actividad, para comprobar si la actividad que el promotor pretendía instalar en el municipio era compatible con la legislación sectorial y urbanística aplicable a la misma, y que requería un informe preceptivo favorable por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas (salvo en los municipios de más de 20.000 habitantes), presentando la documentación preceptiva establecida en el art. 3 del Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Actividades Clasificadas.

- Licencia de apertura en el que se comprobaba que la instalación se ajustaba al proyecto presentado, mediante el levantamiento de acta de comprobación de las instalaciones.

Ambas licencias se otorgaban por el alcalde del municipio, en donde se encontrase la actividad en cuestión, estableciéndose una serie de actividades que estaban exentas del trámite de calificación e informe en la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, sin perjuicio de la aplicación del resto de articulado de esta Ley. Dichas actividades se

encontraban en el Anexo del Reglamento de la Ley de Actividades Clasificadas, requiriéndose la documentación exigida para la obtención de ambas licencias prevista en los arts. 3 y 4 de dicho Reglamento.

En la actualidad, con la nueva Ley de Prevención Ambiental se ha modificado al distinguir un triple régimen: las que se encuentran sujetas a autorización ambiental, las sujetas a licencia ambiental y las actividades sujetas a comunicación; asimismo, se produce la integración en esta normativa de aquellas obras, instalaciones o actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental que anteriormente tenía una regulación específica de evaluación en el DLeg 1/2000, de 18 de mayo, que sigue parcialmente vigente.

La Ley establece un sistema de listas para describir las actividades que deben sujetarse al régimen de autorización ambiental establecido en el Anexo I, las sometidas a evaluación de impacto ambiental en los Anexos III y IV, aquéllas exentas del trámite de calificación e informe de las Comisiones de Prevención Ambiental (herederas de las Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas) regulado en el Anexo II, y, por último, aquellas actividades sujetas a comunicación ambiental incluidas en el Anexo V, mientras que para el resto, como cláusula residual, se exigiría una licencia ambiental.

Las actividades sujetas a comunicación se regulan en el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental, ampliándose el número de supuestos con respecto a aquellas actividades que sólo requerían licencia de actividad y

apertura de acuerdo con la antigua Ley 5/93. Dicho artículo establece en este caso que *“precisará previa comunicación al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta Ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial”*. Sin embargo, el problema surge cuando remite al desarrollo reglamentario *“la documentación que, en su caso, deba acompañarse a la comunicación, sin perjuicio de su regulación mediante las correspondientes ordenanzas municipales”*.

Por el momento, la Administración autonómica no ha desarrollado reglamentariamente dicho art., aunque es cierto que los municipios pueden aprobar una Ordenanza de Prevención Ambiental y llenar la laguna jurídica existente: así, lo hizo el Ayuntamiento de Salamanca, que ha aprobado de forma diligente una ordenanza que entró en vigor el día 27 de noviembre de 2003 y ampliaba los supuestos de actividades sujetas a licencia ambiental. También establecía como documentación a adjuntar en las actividades sujetas a comunicación la presentación de *“una memoria que detalle el cumplimiento de las ordenanzas municipales y de la normativa sectorial aplicable en función de la actividad a desarrollar, con especial referencia al cumplimiento de la normativa medioambiental que resulte de aplicación”*. No tenemos noticias de que más municipios de nuestra Comunidad Autónoma hayan regulado mediante ordenanza el régimen jurídico de dichas actividades. Además, debemos tener en cuenta que nuestra Comunidad Autónoma está compuesta de pequeños municipios que

carecen de medios para la aprobación del reglamento municipal al que se refiere el art. 58 de la Ley de Prevención Ambiental.

La Disposición Adicional Sexta establece que *“En el plazo desde su entrada en vigor, la Junta desarrollará reglamentariamente esta Ley”*. Por el momento, a pesar de que faltan quince días para el cumplimiento del plazo marcado en esta normativa para el desarrollo reglamentario (15 de junio), no tenemos noticias de su aprobación, que entendemos fundamental para dar una mayor seguridad jurídica a la documentación exigible a las actividades sujetas a comunicación las cuales, no debemos olvidar, han experimentado una ampliación en el listado del Anexo V con respecto a las actividades exentas de las que hablaba la antigua Ley de Actividades Clasificadas.

En conclusión, con esta resolución, esta Procuraduría pretende ayudar a solventar la laguna jurídica existente como consecuencia de la falta de desarrollo reglamentario de normativa de prevención ambiental, en una materia que puede crear graves inseguridades jurídicas, tanto a los promotores de las actividades sujetas a comunicación, como a los ayuntamientos encargados de recibir dicha comunicación, al no saber cuál es la documentación preceptiva a adjuntar con dicha comunicación. Con dicho desarrollo reglamentario, se cumpliría, junto con el resto de remisiones de la Ley, el mandato establecido en la Disposición Adicional Sexta, al igual que cumpliría el mandato constitucional establecido en el art. 45 CE del deber de los poderes públicos de velar por la utilización

racional de los recursos naturales y cumplir así con la tutela del medio ambiente que, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley de Prevención Ambiental tantas veces citada, *“se configura como un objetivo básico y fundamental de la acción pública, como un principio rector permanente de su actuación”*.

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

“Que se cumpla el mandato establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el sentido de desarrollar reglamentariamente ésta antes del 15 de junio del presente año y, especialmente, en la documentación precisa en las actividades sujetas a comunicación establecidas en el art. 58 de la norma. Se trataría así de evitar inseguridades jurídicas, tanto a los promotores de las actividades sujetas a comunicación, como a los ayuntamientos encargados de recibir dicha comunicación, al no saber cuál es la documentación preceptiva a adjuntar con dicha comunicación”.

La Consejería de Medio Ambiente ha aceptado esta resolución, indicando que desde esta Consejería se está trabajando en el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2003, correspondiendo a los ayuntamientos requerir la documentación adicional que estimen conveniente.

**COLABORACIÓN DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON
EL PROCURADOR DEL COMÚN**

COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

Es preciso insistir en la necesidad de que las Administraciones Públicas faciliten oportunamente los informes que el Procurador del Común les solicita, imprescindibles 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 podría cumplir con la labor que tiene encomendada; pero también obligación para las administraciones so pena de incurrir en responsabilidad penal.

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 en ocasiones se han remitido, en algunos casos hemos tenido que recurrir a recordar 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 2004 hasta el 31 de enero 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 2004, hemos añadido los informes que, solicitados el año anterior, estaban pendientes de respuesta y ha sido necesario reiterar la solicitud ya durante 2004. También reflejamos, al igual que en el informe correspondiente al ejercicio 2003, 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 2004, 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 formuladas con anterioridad.

En cuanto a las peticiones de información correspondientes a quejas de 2004, 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:	164
Solicitudes de ampliación de información:	89
Recordatorios solicitudes de información formuladas en 2003:	44
Recordatorios solicitudes de información formuladas en 2004:	87
2º Recordatorios:	45
3ª Recordatorios:	3
Contestaciones:	382

Total informes solicitados de expedientes anteriores: ..	297
Total informes facilitados:	382

Quejas de 2004

Solicitudes de información:	534
Solicitudes de ampliación de información:	56
Recordatorios de solicitudes de información:	163
2º Recordatorios:	47
3º Recordatorios:	2
Contestaciones:	426

Total informes solicitados de expedientes de 2004: ...	590
Informaciones informes facilitados:	426

Total informes solicitados:	887
Total informes recibidos:	808
Porcentaje:	91 %

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Quejas procedentes de años anteriores

Solicitudes de información:	212
Solicitudes de ampliación de información:	129
Recordatorios solicitudes de información formuladas en 2003:	101
Recordatorios solicitudes de información formuladas en 2004:	134
2º Recordatorios:	89
3º Recordatorios:	5
Requerimientos:	35
Contestaciones:	485
 Total informes solicitados de expedientes anteriores:	442
Total informes facilitados:	485

Quejas de 2004

Solicitudes de información:	690
Solicitudes de ampliación de información:	74
Recordatorios de solicitudes de información:	220
2º Recordatorios:	88
3º Recordatorios:	6
Requerimientos:	20
Contestaciones:	541
 Total informes solicitados de expedientes de 2004: ...	764
Total informes facilitados:	541
 Total informes solicitados:	1206
Total informes recibidos:	1026
Porcentaje:	85%

ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Expedientes de queja procedentes de años anteriores

Solicitudes de información:.....	5
Recordatorios solicitudes de información formuladas en 2003:	4
Contestaciones:.....	9

Total informes solicitados sobre exptes. de queja anteriores: 9
Total informes recibidos sobre exptes. de queja anteriores: 9

Expedientes de queja de 2004

Solicitudes de información:	16
Recordatorios de solicitudes de información:	3
Contestaciones:	12

Total informes solicitados sobre expedientes de 2004: 16
Total informes recibidos sobre expedientes de 2004:.... 12

Total informes solicitados:25
Total informes recibidos:21
Porcentaje:84 %

REQUERIMIENTOS CON APERCIBIMIENTO DE REMISIÓN DE LOS HECHOS AL MINISTERIO FISCAL

En el Informe presentado por esta institución sobre la gestión de 2003 enumerábamos los organismos y expedientes sobre los que se habían efectuado requerimientos de información, con apercibimiento de remisión

al Ministerio Fiscal, hasta la fecha de cierre del citado informe, el 31 de marzo de 2004.

Pues bien, desde esa fecha hasta el 31 de enero de 2005 (fecha de cierre del actual informe) se efectuaron requerimientos de información con apercibimiento de remisión al Ministerio Fiscal en relación con 54 expedientes. De ellos, 34 lo fueron sobre expedientes procedentes de años anteriores; otros 20 requerimientos lo fueron en relación con expedientes de 2004.

A fecha de 1 de febrero de 2005, no habíamos recibido contestación a requerimientos vencidos en relación con 7 expedientes.

En todos los casos el organismo requerido pertenece a la Administración Local: 51 ayuntamientos y 3 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 Ávila	Expediente 1781/03
Ayuntamiento de Navaluenga	Expediente 1953/03

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2004:

Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.....	Expediente 639/04
	Expediente 866/04
	Expediente 867/04
	Expediente 946/04
	Expediente 1470/04

Burgos:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Burgos.....	Expediente 1353/02
Ayuntamiento de Palazuelos de la Sierra.....	Expediente 299/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2004:

Ayuntamiento de Burgos:	Expediente 668/04
Ayuntamiento de Castrillo del Val.....	Expediente 690/04

León:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Ardón.....	Expediente 650/03
Ayuntamiento de Bustillo del Páramo	Expediente 1277/02
Ayuntamiento de León.....	Expediente 1430/03
Ayuntamiento de Molinaseca.....	Expediente 1492/03
Ayuntamiento de Oencia	Expediente 1377/03
	Expediente 1764/03
Ayuntamiento de Ponferrada.....	Expediente 1398/03
	Expediente 1399/03
	Expediente 1400/03
	Expediente 1401/03
Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.....	Expediente 1963/01
	Expediente 1754/02

Junta Vecinal de Tolibia de Arriba	Expediente 2316/03
Ayuntamiento de Villablino	Expediente 152/02
	Expediente 318/03
	Expediente 320/03
Ayuntamiento de Villaquejida	Expediente 1192/02
Ayuntamiento de Villaquilambre	Expediente 1343/03

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2004:

Ayuntamiento de Cármenes	Expediente 1335/04
Ayuntamiento de Cistierna	Expediente 10/04
Ayuntamiento de León	Expediente 603/04
Junta Vecinal de Quilós	Expediente 679/04

Palencia

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de San Cebrián de Mudá	Expediente 1213/03
---	--------------------

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2004

Ayuntamiento de Castrejón de la Peña	Expediente 278/04
Ayuntamiento de Grijota	Expediente 1345/04
Junta Vecinal de San Martín del Valle	Expediente 227/04

Salamanca

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de Alba de Tormes	Expediente 1229/02
--------------------------------------	--------------------

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2004

Ayuntamiento de Alba de TormesExpediente 868/04
Ayuntamiento de Ciudad RodrigoExpediente 1490/04
Ayuntamiento de Salamanca.....Expediente 1058/04

Segovia:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de SegoviaExpediente 301/03
Ayuntamiento de Turégano.....Expediente 1057/03

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2004:

Ayuntamiento de SegoviaExpediente 110/04
Expediente 347/04

Soria

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de La Poveda de Soria.....Expediente 1373/03
Expediente 1374/03

Zamora:

Requerimientos sobre expedientes de queja de años anteriores:

Ayuntamiento de AlcañicesExpediente 1735/03
Expediente 1736/03
Ayuntamiento de Ferreras de AbajoExpediente 2119/02
Expediente 2120/02

Ayuntamiento de San ViteroExpediente 2154/03
Ayuntamiento de Zamora.....Expediente 940/02

Requerimientos sobre expedientes de queja de 2004:

Ayuntamiento de Zamora.....Expediente 341/04

**REQUERIMIENTOS VENCIDOS A FECHA DE CIERRE DEL
INFORME (31/01/2005) PENDIENTES DE CONTESTACIÓN**

Ávila:

Ayuntamiento de NavaluengaExpediente 1953/03
Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.....Expediente 639/04
Expediente 867/04
Expediente 1470/04

León:

Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.....Expediente 1754/02
Ayuntamiento de Cistierna.....Expediente 10/04*
Junta Vecinal de Quilós.....Expediente 679/04

Segovia:

Ayuntamiento de SegoviaExpediente 110/04

Zamora:

Ayuntamiento de AlcañicesExpediente 1735/03
Expediente 1736/03

* Contestó el Secretario del Ayuntamiento

CAPÍTULO II. ANEXO

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2004

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2004

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 2004.

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 2004.

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 2004

1. PRESUPUESTO

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 2004 aparece en la sección 10 del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Fue aprobado por el pleno de las Cortes de Castilla y León en sesiones celebradas los días 16 y 17 de diciembre de 2003, y publicado en BOCYL nº 252 de fecha 30 de diciembre del mismo año, como Ley 14/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2004.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 1.791.582,00 €.

2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. INGRESOS

2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 2004 ascienden a 1.791.582 € :

Cap.

Cap.IV.- Transferencias corrientes1.791.582

Total previsión inicial:.....1.791.582

2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos alcanzan la cantidad de 1.791.582 € recogidos en la previsión actual o definitiva:

Cap.

IV Transferencias corrientes1.791.582

Total previsión definitiva 1.791.582

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 1.796.121,15 €.

Por capítulos :

Cap.

IV	Transferencias corrientes	1.791.582,00
V	Ingresos patrimoniales	4.539,15
	Total derechos reconocidos	1.796.121,15

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	1.791.582,00
V	Ingresos patrimoniales	4.539,15
	Total recaudación líquida	1.796.121,15

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 4.539,15 €.

Cap.

V Ingresos patrimoniales + 4.539,15

Total estado de ejecución + 4.539,15

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 1.791.582 €, con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal	1.391.709
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	365.923
VI	Inversiones reales.....	33.950
Total previsión inicial.....		1.791.582

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	+ 34.270
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	- 17.700
VI	Inversiones reales.....	- 16.570
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 1.791.582 € siendo por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal	1.425.979
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	348.223
VI	Inversiones reales.....	17.380
	Total previsión inicial.....	1.791.582

2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 2004 ascienden a 1.752.592,43 €, que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 1.796.121,15 €, nos da una diferencia de 43.528,72 € 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	1.419.188,42
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	321.224,18
VI	Inversiones reales.....	12.179,83
	Total obligaciones reconocidas 2004.....	1.752.592,43

2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 2004, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 1.733.278,65 €, a las que habría que añadir los pagos líquidos correspondientes a ejercicios cerrados por importe de 16.508,25 resultando las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal	1.399.874,64
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	321.224,18
VI	Inversiones reales.....	12.179,83
	Total pagos líquidos año 2004.....	1.733.278,65
0	Resultas de ejercicios cerrados	16.508,25
	Total Pagos líquidos incluidos ejer.cerr.	1.749.786,90

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 2005 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 19.313,78 €.

Por Capítulos:

Cap.

I Gastos de personal19.313,78

Total pendiente de pago19.313,78

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 38.989,57 €. Por capítulos :

Cap.

I Gastos de personal6.790,58

II Gastos en bienes corrientes y servicios26.998,82

VI Inversiones reales.....5.200,17

Total economías.....38.989,57

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 netos1.796.121,15

Obligaciones reconocidas netas.....1.752.592,43

SUPERÁVIT 2004 a ingresar en Cortes C.y L.43.528,72

2.3.2. ARQUEO a 31/12/2004

Es en cifras:

Existencias a 31/12/2004115.112,34

+ Pendiente de cobro en No Presupuestarias.. + 28.039,73

- Pendiente de pago en No Presupuestarias..... - 80.309,57

- Pendiente de pago Pto. Cerrados..... - 19.313,78

SUPERÁVIT 2004 a ingresar Cortes C.y L.43.528,72

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 2004, 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 2004, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 2004.

Las existencias en el presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 115.112,34 €, estando depositadas en Caja Corporación (211,09 €), Caja España (37.623,73 €), Caja Duero (308,24 €) y Caja Rural del Duero (76.969,28).

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 existencia al final del ejercicio, según se recoge en el acta de arqueo del 31 de diciembre de 2004.

La existencia en conceptos no presupuestarios a 31/12/2004 es de -95.798,56 €, siendo el saldo de los diferentes conceptos el siguiente:

Anticipos y préstamos concedidos	4.428,22
Anticipos vivienda	23.611,51
Retención IRPF	- 76.869,60

Cuota obrera a la Seguridad Social.....	- 3.439,97
Cuotas Muface	0
Cuotas Mugeju	0
Derechos pasivos	0
Movimientos internos de Tesorería	0
Otros acreedores no presupuestarios	- 43.528,72
<u>TOTAL SALDO:.....</u>	<u>- 95.798,56</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:

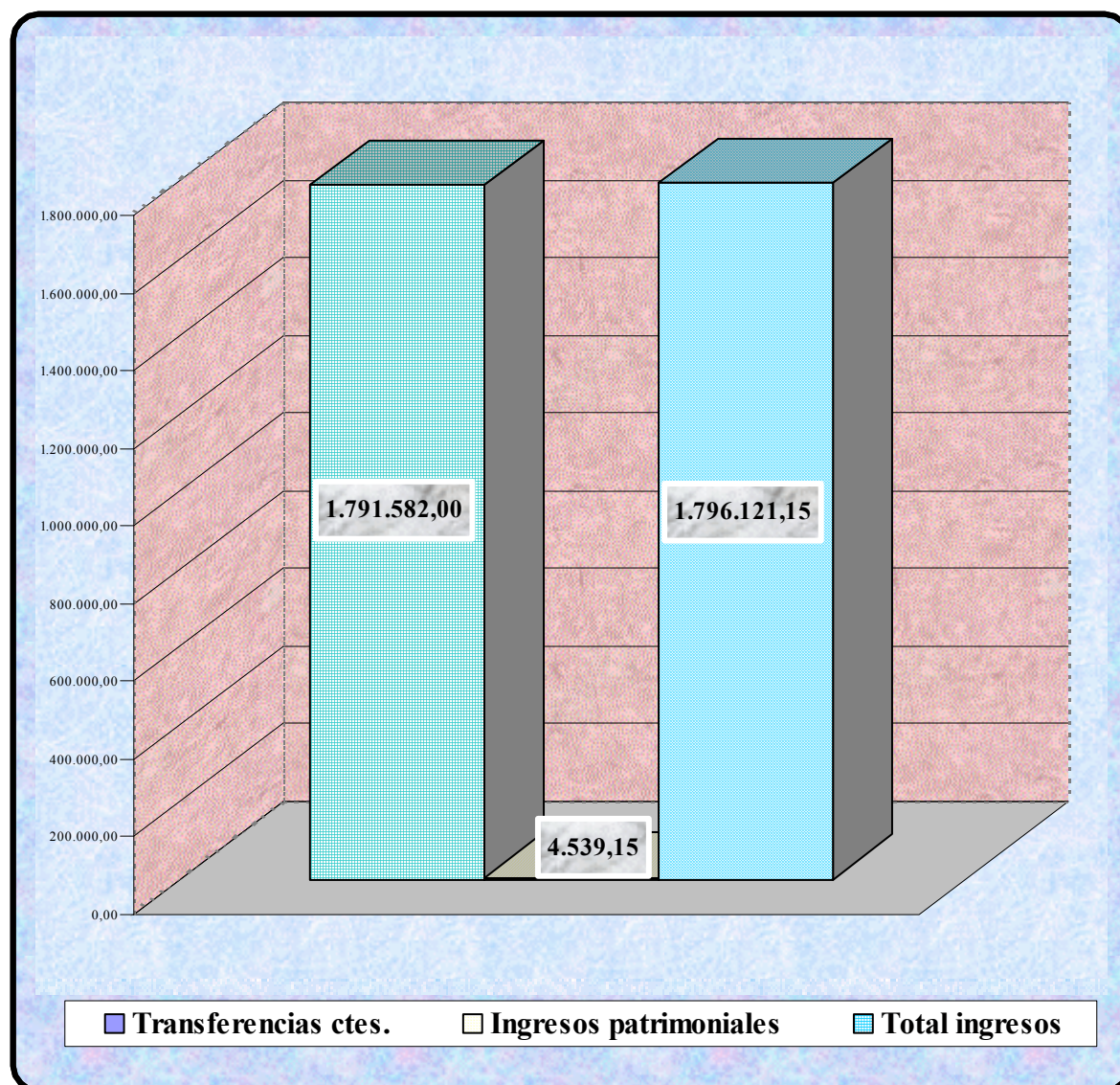
La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 2004 ascendió a UN MILLÓN SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CIENTO VEINTIUN EUROS CON QUINCE CÉNTIMOS (1.796.121,15 €), que coinciden con los derechos liquidados, por lo que no queda nada pendiente de cobro.

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 2004 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a UN MILLÓN SETECIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS EUROS (1.791.582,00 €).

A2. Cap.V Ingresos Patrimoniales: los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE EUROS CON QUINCE CÉNTIMOS (4.539,15 €).

DERECHOS LIQUIDADOS Y RECAUDACIÓN LÍQUIDA
PRESUPUESTO DE INGRESOS 2004



LIQUIDACIÓN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

Los ingresos durante 2004 ascendieron a OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA Y DOS EUROS CON CUARENTA Y UN CÉNTIMOS (831.762,41 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2004 por importe de 116.041,52 €, por lo que el total haber ascendía a 947.803,93 €; los pagos totales ascendieron a SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y SÉIS EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS (795.776,80 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2004 por importe de 56.228,57 €, por lo que el total debe ascendía a 852.005,37 €; la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/2004 de menos NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO EUROS CON CINCUENTA Y SÉIS CÉNTIMOS (- 95.798,56 €)

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 2004 se ingresó por este concepto la cantidad de CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS NUEVE EUROS CON NOVENTA Y TRES CÉNTIMOS (42.609,93 €); se concedieron anticipos por importe de VEINTE MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO EUROS CON CUATRO CÉNTIMOS (20.324,04 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2004 por importe de 26.714,11 €, por lo que el saldo de deudores por este concepto a

31/12/2004 es de CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTIOCHO EUROS CON VEINTIDÓS CÉNTIMOS (4.428,22 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos" del año 2005.

B2. Anticipos de vivienda: a lo largo del año 2004 se ingresó por este concepto la cantidad de CINCO MIL NOVECIENTOS DOS EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (5.902,95 €); teniendo en cuenta que el saldo inicial a 01/01/2004 era de 29.514,46 € nos da un saldo de deudor a 31/12/2004 de VEINTITRÉS MIL SEISCIENTOS ONCE EUROS CON CINCUENTA Y UN CÉNTIMOS (23.611,51 €). Este saldo pasará al concepto 310050 "deudores no presupuestarios de anticipos vivienda" del año 2005.

B3. Retenciones I.R.P.F.: a lo largo del año 2004 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS CUARENTA EUROS CON VEINTISÉIS CÉNTIMOS (267.340,26 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2004 por importe de 68.440,28 €, por lo que el total haber ascendería a 335.780,54 €; se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS DIEZ EUROS CON NOVENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (258.910,94 €) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2005 la cantidad de SETENTA Y SÉIS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE EUROS CON SESENTA CÉNTIMOS (76.869,60 €).

B4. Cuota del trabajador a la S.Social: en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 2004 se retuvo la cantidad de CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS VEINTE EUROS CON UN CÉNTIMO (43.220,01 €), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2004 por importe de 3.519,17 €, por lo que el

total haber ascendería a 46.739,18 €; se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE EUROS CON VEINTIUN CÉNTIMOS (43.299,21€) por lo que pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2005 la cantidad de TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE EUROS CON NOVENTA Y SIETE CÉNTIMOS (3.439,97 €).

B5. Muface: por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 2004 la cantidad de OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE EUROS CON VEINTIOCHO CÉNTIMOS (889,28 €), ingresándose el total en Muface.

B.6. Mugeju: por cuotas retenidas en nóminas a mutualista de Mugeju se retuvo durante el año 2004 la cantidad de QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO EUROS CON VEINTISÉIS CÉNTIMOS (554,26 €), ingresándose el total en Mugeju.

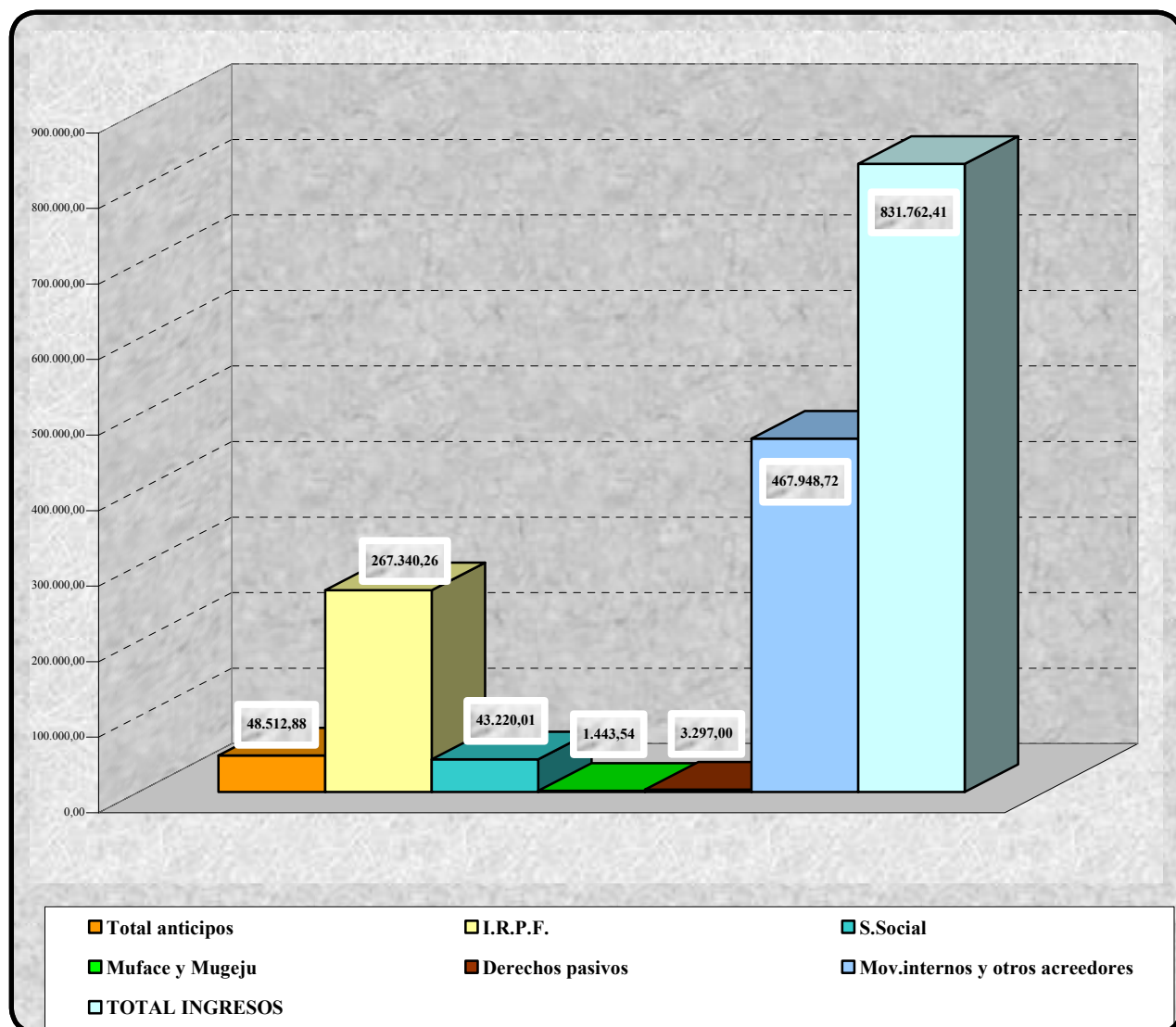
B.7. Cuotas por Derechos Pasivos: por cuotas retenidas en nóminas de mutualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 2004 la cantidad de TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE EUROS (3.297,00 €), ingresándose el total en la Delegación de Hacienda de León.

B.8. Movimientos Internos de Tesorería: por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTE EUROS (424.420,00 €).

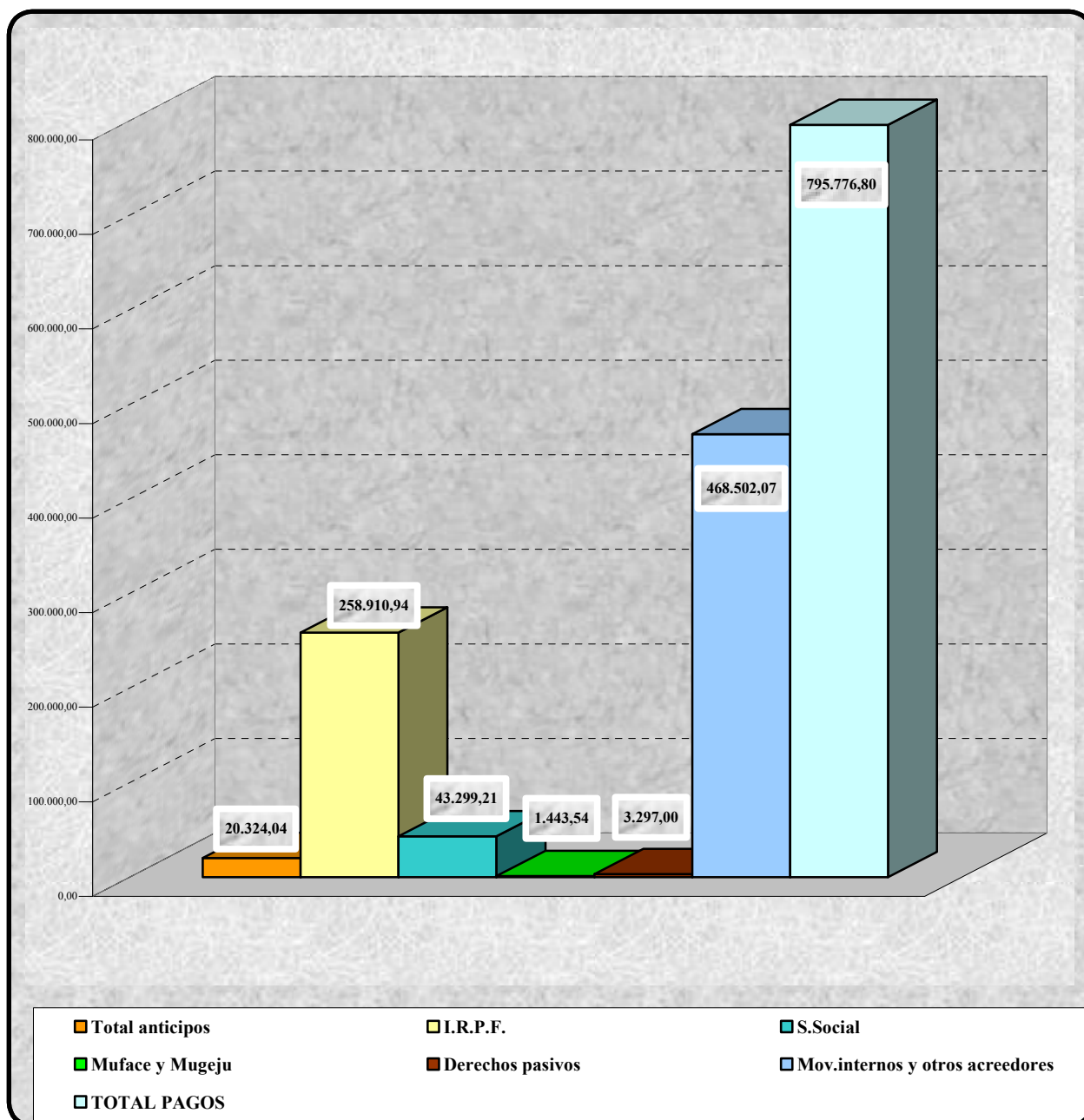
B.9. Otros Acreedores No Presupuestarios: el saldo inicial, coincidente con el Superávit del año 2003, era de CUARENTA Y CUATRO MIL OCHENTA Y DOS EUROS CON SIETE CÉNTIMOS (44.082,07 €), ingresándose el total en las Cortes de

Castilla y León; los ingresos durante el año 2004 ascendieron a CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO EUROS CON SETENTA Y DOS CÉNTIMOS (43.528,72 €), que coincide con el Superávit del año 2004 y que deberá ingresarse a las Cortes de Castilla y León.

INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS

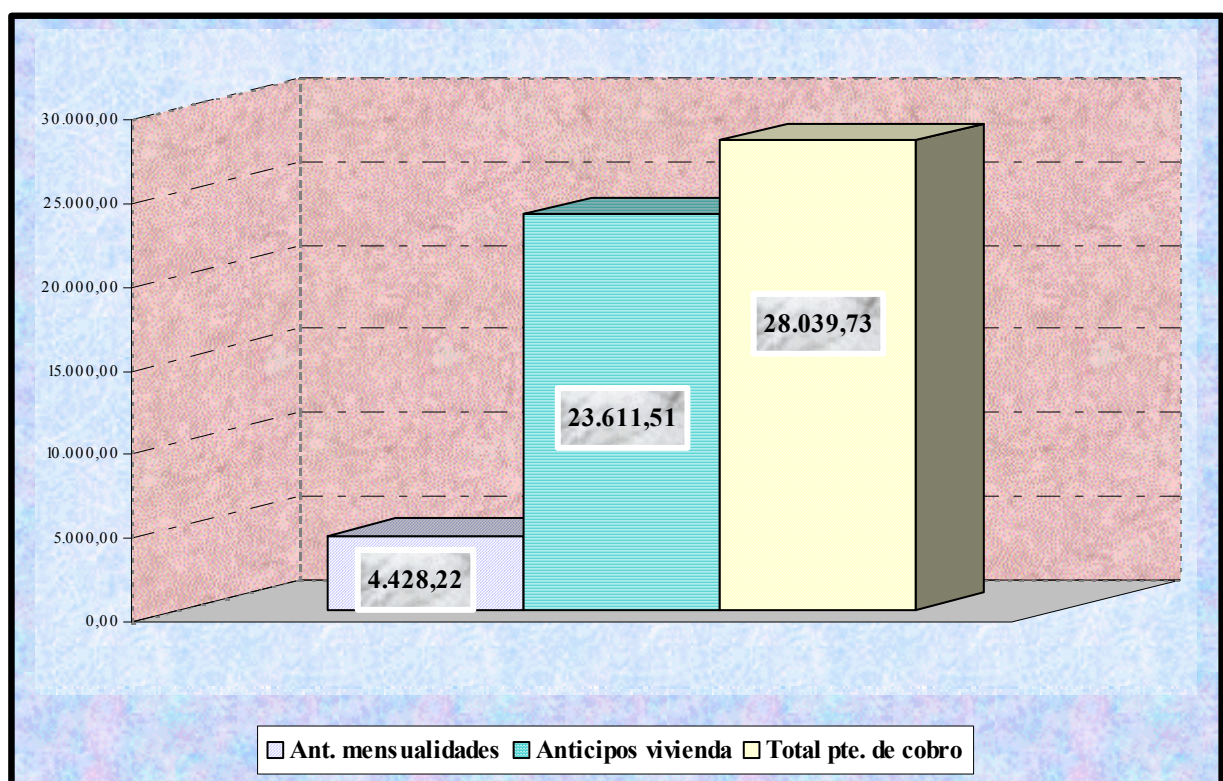


PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS



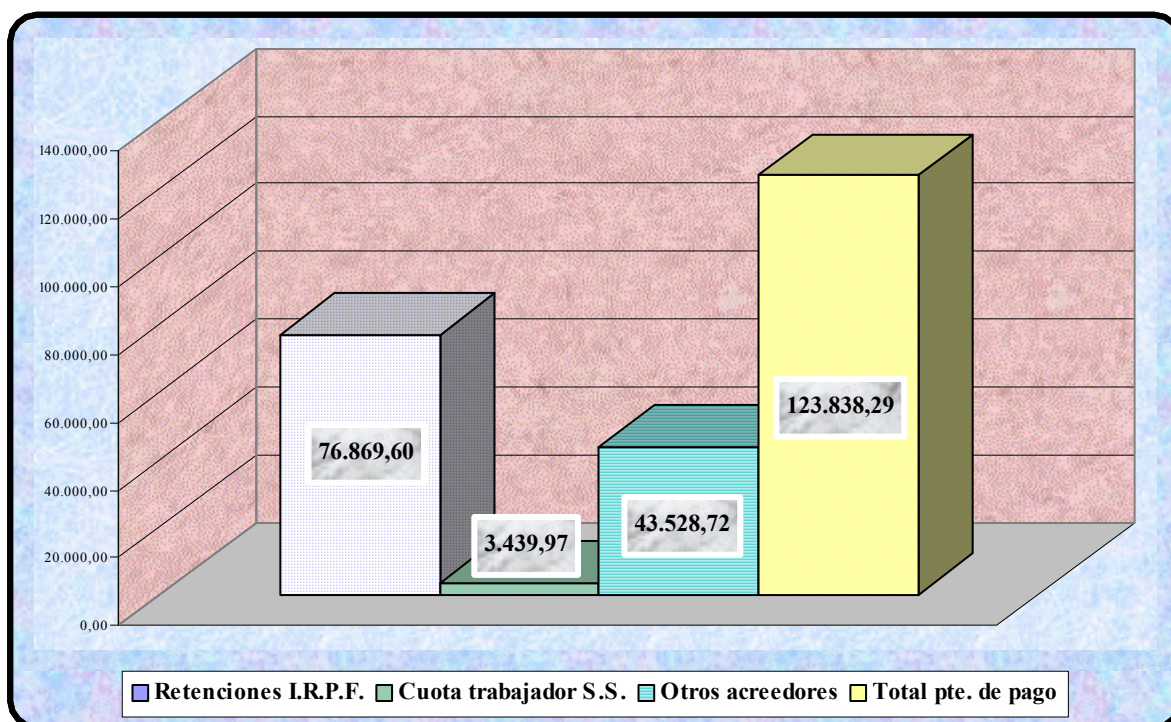
PENDIENTE DE COBRO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS
A 31/12/2004

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 2004 ascendió a VEINTIOCHO MIL TREINTA Y NUEVE EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (28.039,73 €), correspondiendo a anticipos de vivienda pendientes de devolución por importe de 23.611,51 € y a anticipos, por otros conceptos, pendientes de devolución por importe de 4.428,22 €.



PENDIENTE DE PAGO CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A
31/12/2004

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 2004 ascendía a CIENTO VEINTITRÉS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO EUROS CON VEINTINUEVE CÉNTIMOS (123.838,29 €), de los que 76.869,60 € corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 2004, 3.439,97 € a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra y 43.528,72 € a otros acreedores no presupuestarios, cantidad que coincide con el superávit del ejercicio 2004 y que se ingresará a favor de las Cortes de Castilla y León.



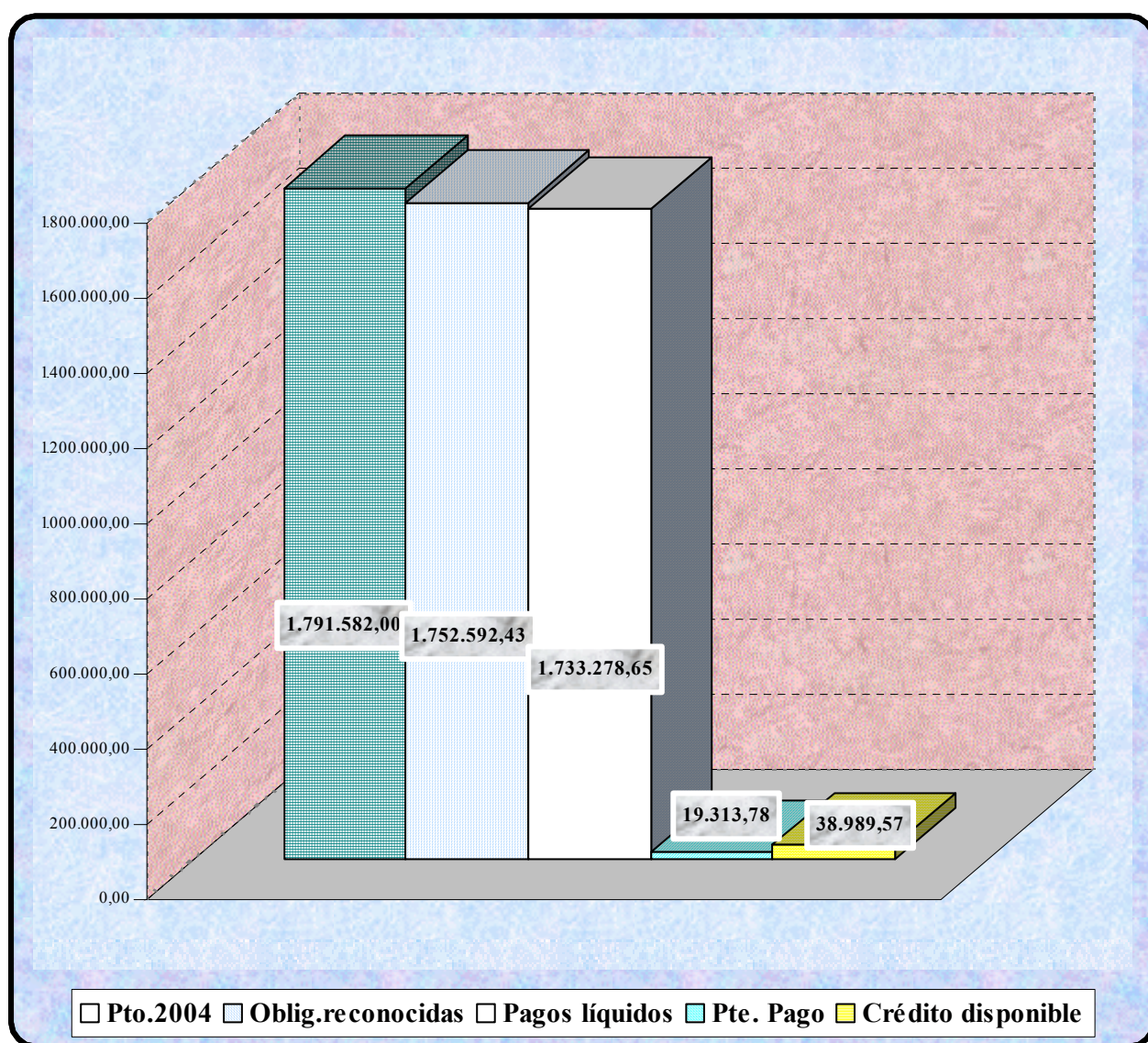
III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 2004 ascendió a UN MILLÓN SETECIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS EUROS (1.791.582,00 €).

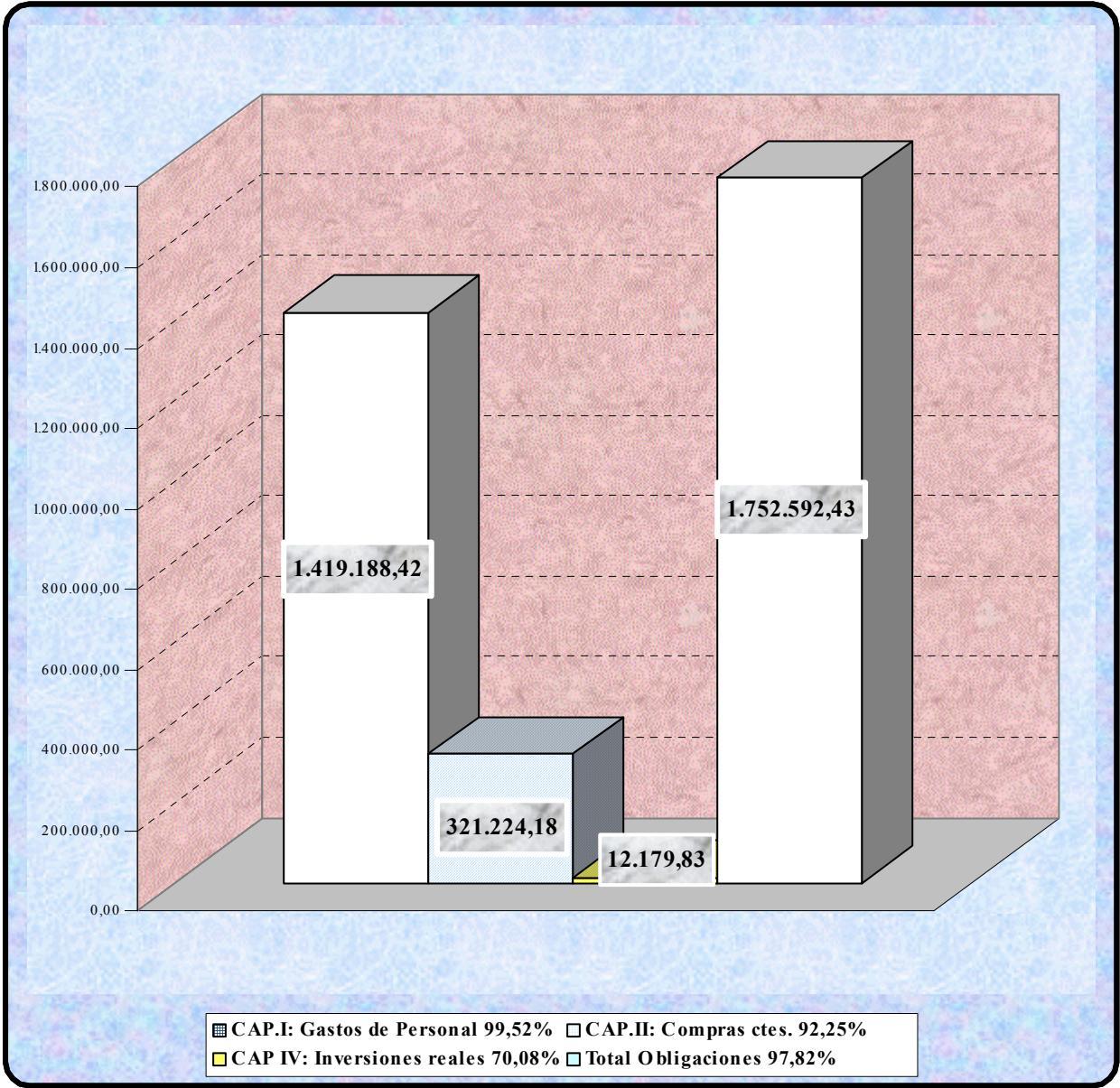
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2004 ascendieron a UN MILLÓN SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS EUROS CON CUARENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.752.592,43 €), es decir, el 97,82% de la previsión definitiva. Los pagos líquidos a 31 de diciembre de 2004 ascendieron a UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO EUROS CON SESENTA Y CINCO CÉNTIMOS (1.733.278,65 €) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS TRECE EUROS CON SETENTA Y OCHO CÉNTIMOS (19.313,78 €) que pasarán a engrosar las resultas de ejercicios cerrados del año 2005.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 2004, ascendió a TREINTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE EUROS CON CINCUENTA Y SIETE CÉNTIMOS (38.989,57 €).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 2004



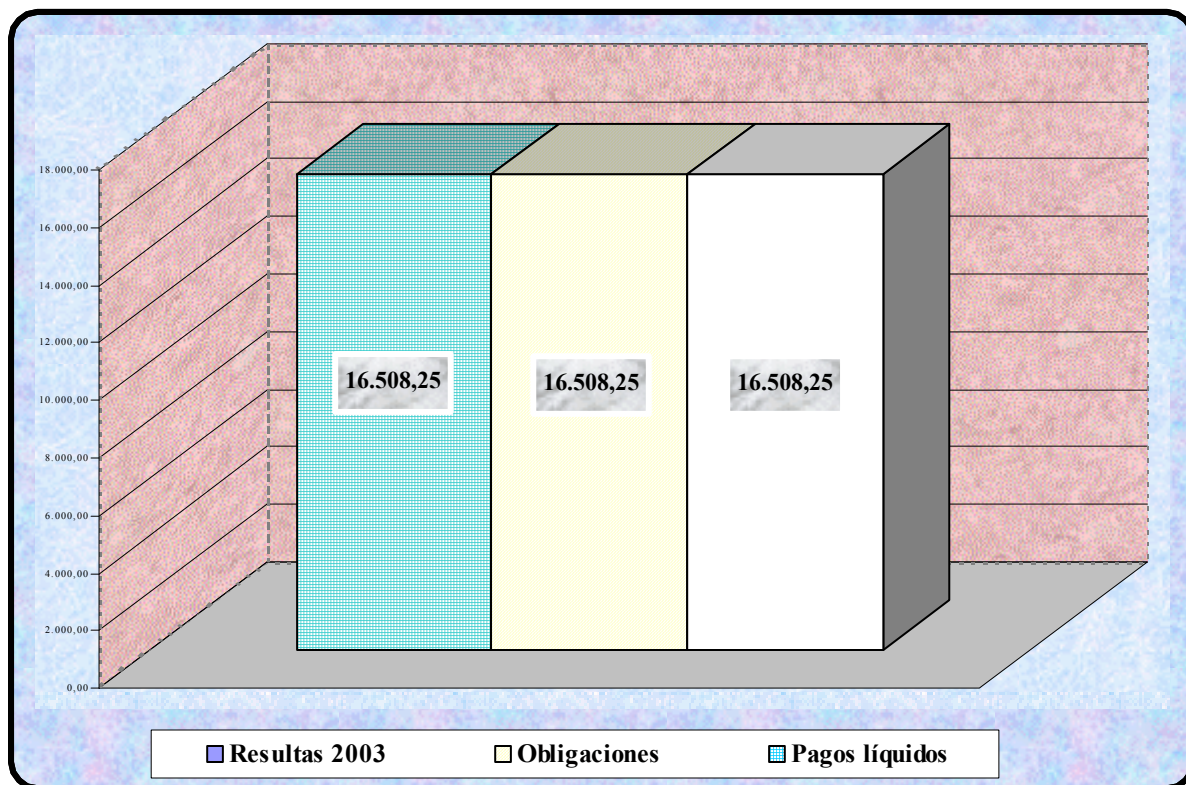
OBLIGACIONES RECONOCIDAS



LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

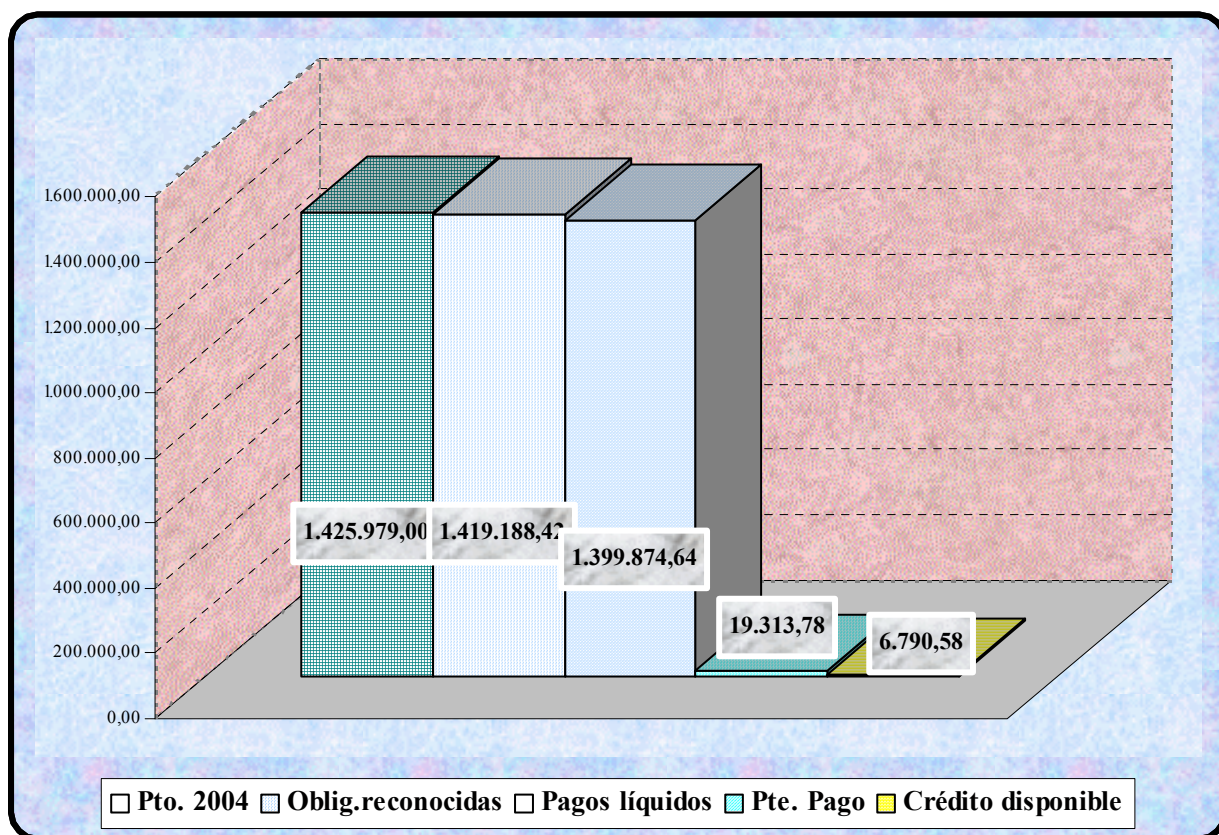
CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"

Las resultas de gastos del ejercicio 2003 ascendían a DIECISÉIS MIL QUINIENTOS OCHO EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (16.508,25 €) tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 16.508,25 € , lo que supone el 100% de las mismas.



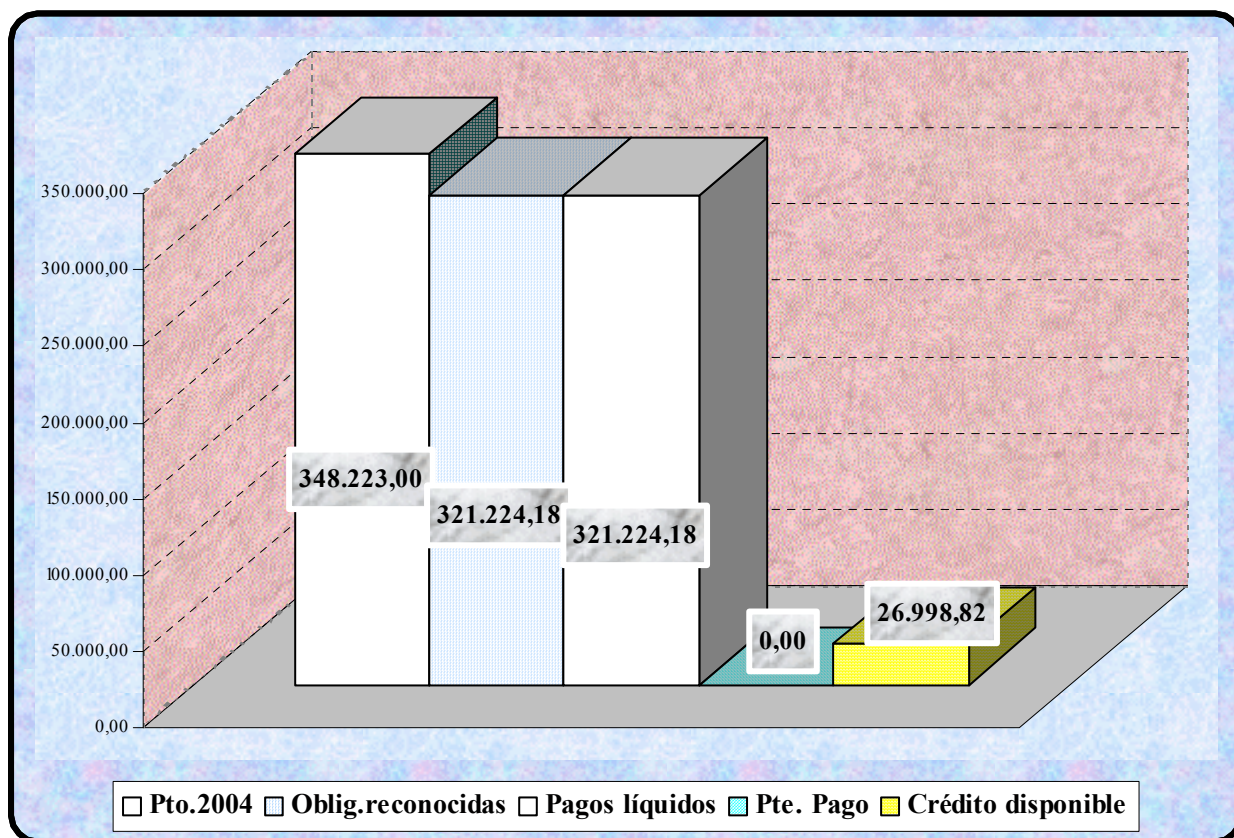
CAPÍTULO I "Gastos de Personal"

El presupuesto definitivo ascendió a 1.425.979,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a UN MILLÓN CUATROCIENTOS DIECINUEVE MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO EUROS CON CUARENTA Y DOS CÉNTIMOS (1.419.188,42 €), que supone un grado de cumplimiento del 99,52 % del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 1.399.874,64 € , por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 19.313,78 € que pasarán a resultas de ejercicios cerrados del año 2005; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 6.790,58 €.



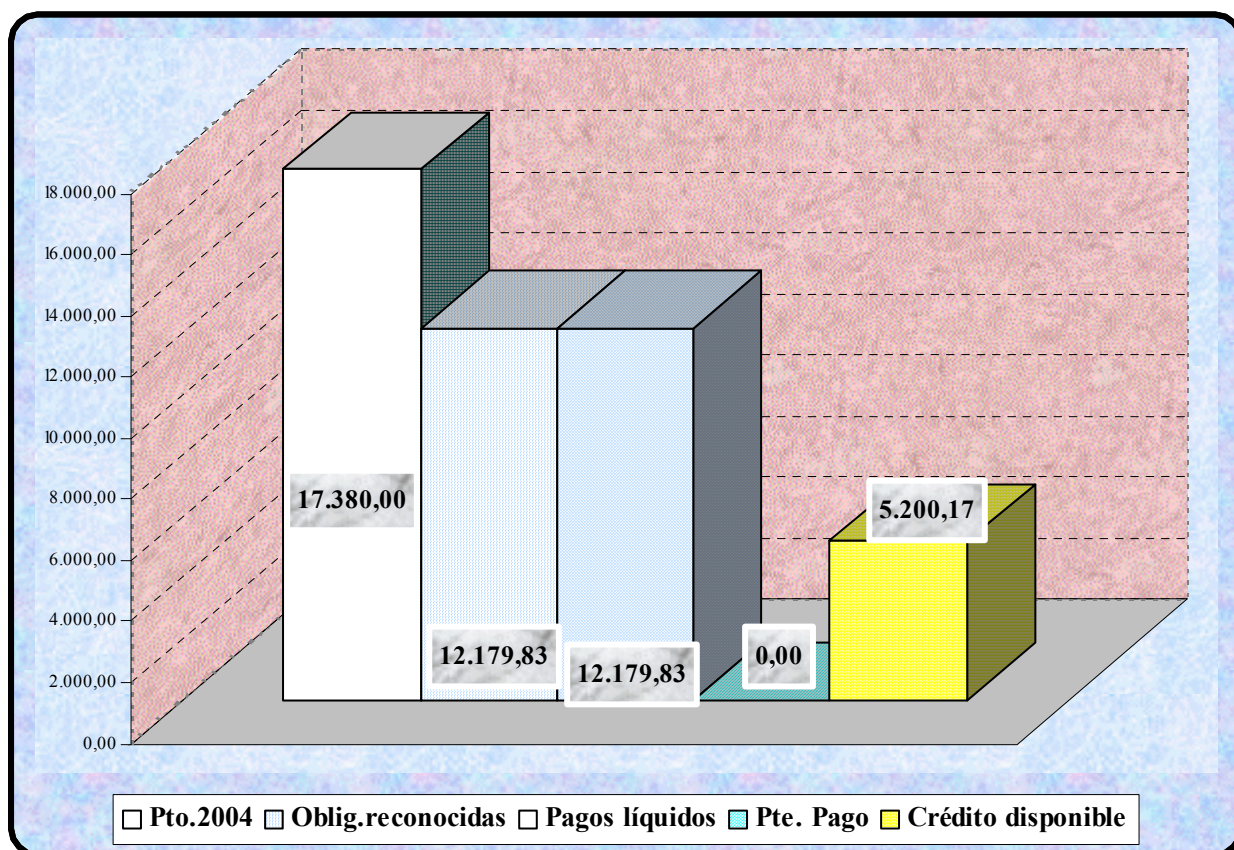
CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"

El presupuesto definitivo ascendió a 348.223,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a TRESCIENTOS VEINTIUN MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO EUROS CON DIECIOCHO CÉNTIMOS (321.224,18 €), lo que supone un grado de cumplimiento del 92,25% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 321.224,18 €; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 26.998,82 €.



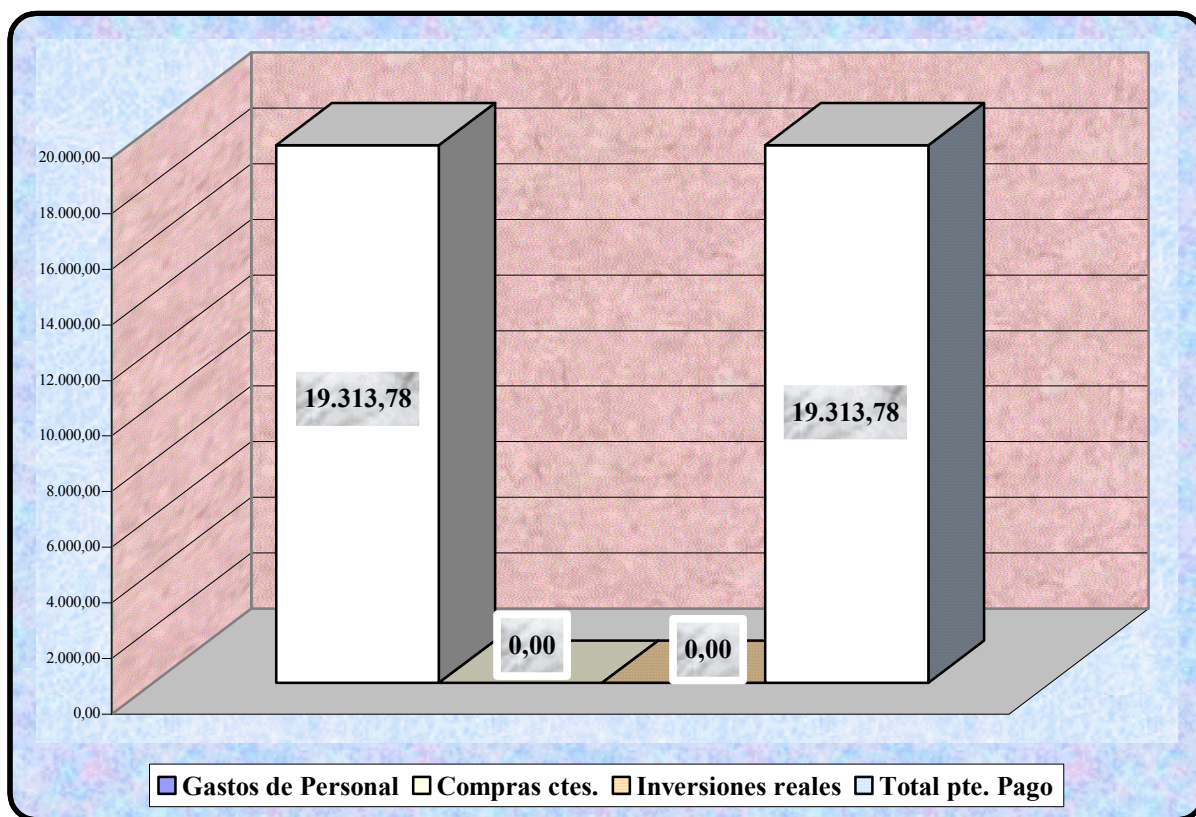
CAPÍTULO VI "Inversiones reales"

El presupuesto definitivo ascendió a 17.380,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a DOCE MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE EUROS CON OCHENTA Y TRES CÉNTIMOS (12.179,83 €), que supone un grado de cumplimiento del 70,08% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 12.179,83 €; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 5.200,17 €.



PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/04

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 2004, asciende a DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS TRECE EUROS CON SETENTA Y OCHO CÉNTIMOS (19.313,78 €) correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".



ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 2004

<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	1.791.582,00		1.791.582,00	1.791.582,00	1.791.582,00		0,00
5	INGRESOS PATRIMONIALES				4.539,15	4.539,15		4.539,15
	<i>TOTALES</i>	<i>1.791.582,00</i>		<i>1.791.582,00</i>	<i>1.796.121,15</i>	<i>1.796.121,15</i>	<i>0,00</i>	<i>4.539,15</i>
<u>CAP</u>	<u>CAPÍTULOS DE INGRESOS</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	1.391.709,00	34.270,00	1.425.979,00	1.419.188,42	1.399.874,64	19.313,78	6.790,58
2	COMPRAS CORRIENTES	365.923,00	-17.700,00	348.223,00	321.224,18	321.224,18	0,00	26.998,82
6	INVERSIONES REALES	33.950,00	-16.570,00	17.380,00	12.179,83	12.179,83	0,00	5.200,17
	<i>TOTALES</i>	<i>1.791.582,00</i>	<i>0,00</i>	<i>1.791.582,00</i>	<i>1.752.592,43</i>	<i>1.733.278,65</i>	<i>19.313,78</i>	<i>38.989,57</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>ADEUDORES ACREEDORES</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN SUPERÁVIT</u>
	INGRESOS	1.791.582,00	0,00	1.791.582,00	1.796.121,15	1.796.121,15	0,00	4.539,15
	GASTOS	1.791.582,00	0,00	1.791.582,00	1.752.592,43	1.733.278,65	19.313,78	38.989,57
	<u>DIFERENCIA</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>43.528,72</u>	<u>62.842,50</u>	<u>-19.313,78</u>	<u>43.528,72</u>

ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTOS CERRADOS AÑO 2004

<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	16.508,25		16.508,25	16.508,25	
		<i>TOTAL CAPITULO I:</i>	<i>16.508,25</i>		<i>16.508,25</i>	<i>16.508,25</i>	
		TOTAL EJERCICIO :	16.508,25		16.508,25	16.508,25	

IV. ESTADO EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS

CAPITULO 0:"RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS"

CAP.0	Resultas ejercicio 2004	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% EJECUCIÓN	% CRÉDITO
ART.0	Resultas ejercicio 2004	16.508,25		16.508,25	16.508,25	16.508,25			100,00%	0,00%
	<i>TOTAL CAPITULO 0</i>	<i>16.508,25</i>		<i>16.508,25</i>	<i>16.508,25</i>	<i>16.508,25</i>			<i>100,00%</i>	<i>0,00%</i>

CAPITULO I: "GASTOS DE PERSONAL"

CAP.I	GASTOS DE PERSONAL	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% EJECUCIÓN	% CRÉDITO
ART.10	ALTOS CARGOS	130.761,00	2.400,00	133.161,00	133.127,90	133.127,90		33,10	99,98%	0,02%
100	Retribuciones básicas	39.761,00	2.400,00	42.161,00	42.131,90	42.131,90		29,10	99,93%	0,07%
101	Otras Remuneraciones	91.000,00	0,00	91.000,00	90.996,00	90.996,00		4,00	100,00%	0,00%
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	773.000,00	7.000,00	780.000,00	777.810,47	777.810,47		2.189,53	99,72%	0,28%
110	Retribuciones básicas	325.000,00	0,00	325.000,00	323.021,32	323.021,32		1.978,68	99,39%	0,61%
111	Otras Remuneraciones	448.000,00	7.000,00	455.000,00	454.789,15	454.789,15		210,85	99,95%	0,05%
ART.12	FUNCIONARIOS	250.247,00	20.800,00	271.047,00	270.975,04	270.975,04		71,96	99,97%	0,03%
120	Retribuciones básicas	114.247,00	11.300,00	125.547,00	125.506,43	125.506,43		40,57	99,97%	0,03%
121	Otras Remuneraciones	136.000,00	9.500,00	145.500,00	145.468,61	145.468,61		31,39	99,98%	0,02%
ART.14	PERSONAL LABORAL	0,00	2.500,00	2.500,00	651,02	651,02		1.848,98	26,04%	73,96%
120	Retribuciones básicas	0,00	800,00	800,00	198,91	198,91		601,09	24,86%	75,14%
121	Otras Remuneraciones	0,00	1.700,00	1.700,00	452,11	452,11		1.247,89	26,59%	73,41%
ART.16	INCENTIVOS	601,00		601,00				601,00	0,00%	100,00%
161	Gratificaciones	601,00		601,00				601,00	0,00%	100,00%
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	218.900,00	7.570,00	226.470,00	227.010,00	207.696,22	19.313,78	-540,00	100,24%	-0,24%
170	Seguridad Social p.laboral	0,00	800,00	800,00	239,92	0,00	239,92	560,08	29,99%	70,01%
171	Seguridad Social	214.500,00	6.500,00	221.000,00	221.741,00	202.667,14	19.073,86	-741,00	100,34%	-0,34%
172	Otras Cuotas	4.400,00	270,00	4.670,00	5.029,08	5.029,08		-359,08	107,69%	-7,69%
ART.18	OTROS GASTOS	18.200,00	-6.000,00	12.200,00	9.613,99	9.613,99		2.586,01	78,80%	21,20%
180	Formación del Personal	9.400,00	-6.000,00	3.400,00	410,00	410,00		2.990,00	12,06%	87,94%
181	Fondo de acción social	8.800,00		8.800,00	9.203,99	9.203,99		-403,99	104,59%	-4,59%
	TOTAL CAPITULO I	1.391.709,00	34.270,00	1.425.979,00	1.419.188,42	1.399.874,64	19.313,78	6.790,58	99,52%	0,48%

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	5.000,00		5.000,00				5.000,00	0,00%	100,00%
203	Arrendamiento de maquinaria, inst.y utillaje	5.000,00		5.000,00				5.000,00	0,00%	100,00%
ART.21	REPARACIONES, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION	29.914,00		29.914,00	22.318,54	22.318,54		7.595,46	74,61%	25,39%
212	Edificios y otras construcciones	6.200,00		6.200,00	5.457,05	5.457,05		742,95	88,02%	11,98%
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	2.450,00		2.450,00	388,26	388,26		2.061,74	15,85%	84,15%
214	Elementos de transporte	2.404,00		2.404,00	1.600,83	1.600,83		803,17	66,59%	33,41%
215	Mobiliario y Enseres	460,00		460,00	0,00	0,00		460,00	0,00%	100,00%
216	Equipos para Procesos de Información	18.400,00		18.400,00	14.872,40	14.872,40		3.527,60	80,83%	19,17%
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	262.327,00	-2.000,00	260.327,00	244.779,20	244.779,20		15.547,80	94,03%	5,97%
220	Material de oficina	46.900,00		46.900,00	58.167,79	58.167,79		-11.267,79	124,03%	-24,03%
22000	Material de oficina ordinario no inventariable	11.000,00		11.000,00	18.119,43	18.119,43		-7.119,43	164,72%	-64,72%
22001	Prensa, revistas, libros y otras publicaciones	31.000,00		31.000,00	37.421,85	37.421,85		-6.421,85	120,72%	-20,72%
22002	Material informático no inventariable	4.900,00		4.900,00	2.626,51	2.626,51		2.273,49	53,60%	46,40%
221	Suministros	26.125,00		26.125,00	21.055,51	21.055,51		5.069,49	80,60%	19,40%
22100	Energía eléctrica	8.000,00		8.000,00	5.713,90	5.713,90		2.286,10	71,42%	28,58%
22102	Gas y calefacción	4.400,00		4.400,00	4.847,10	4.847,10		-447,10	110,16%	-10,16%
22103	Combustibles y otros para vehículos	6.750,00		6.750,00	5.815,20	5.815,20		934,80	86,15%	13,85%
22104	Vestuario	3.175,00		3.175,00	1.310,00	1.310,00		1.865,00	41,26%	58,74%
22199	Otros suministros	3.800,00		3.800,00	3.369,31	3.369,31		430,69	88,67%	11,33%

CAPITULO II"GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS CORRIENTES Y BIENES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIGACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% EJECUCIÓN	% CRÉDITO
222	Comunicaciones	47.800,00		47.800,00	36.091,54	36.091,54		11.708,46	75,51%	24,49%
22200	Comunicaciones telefónicas	35.000,00		35.000,00	26.584,22	26.584,22		8.415,78	75,95%	24,05%
22201	Servicios postales y telegráficos	12.800,00		12.800,00	9.507,32	9.507,32		3.292,68	74,28%	25,72%
223	Transportes	615,00		615,00	342,33	342,33		272,67	55,66%	44,34%
224	Primas de Seguros	1.500,00		1.500,00	1.565,04	1.565,04		-65,04	104,34%	-4,34%
226	Gastos diversos	21.000,00	-2.000,00	19.000,00	15.590,29	15.590,29		3.409,71	82,05%	17,95%
22602	Publicidad y promoción	10.000,00	-2.000,00	8.000,00	5.092,48	5.092,48		2.907,52	63,66%	36,34%
22699	Otros Gastos	11.000,00		11.000,00	10.497,81	10.497,81		502,19	95,43%	4,57%
227	Trabajos realizados por otras empresas profesionales	118.387,00		118.387,00	111.966,70	111.966,70		6.420,30	94,58%	5,42%
22700	Limpieza y aseo	17.360,00		17.360,00	14.670,83	14.670,83		2.689,17	84,51%	15,49%
22701	Seguridad	101.027,00		101.027,00	97.295,87	97.295,87		3.731,13	96,31%	3,69%
ART.23	INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO	68.682,00	-15.700,00	52.982,00	54.126,44	54.126,44		-1.144,44	102,16%	-2,16%
230	Dietas	48.682,00	-15.700,00	32.982,00	30.693,41	30.693,41		2.288,59	93,06%	6,94%
231	Locomoción	20.000,00		20.000,00	23.433,03	23.433,03		-3.433,03	117,17%	-17,17%
	TOTAL CAPITULO II	365.923,00	-17.700,00	348.223,00	321.224,18	321.224,18		26.998,82	92,25%	7,75%

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	33.950,00	-16.570,00	17.380,00	12.179,83	12.179,83		5.200,17	70,08%	29,92%
621	Construcciones	5.150,00	-5.000,00	150,00	0,00	0,00		150,00	0,00%	100,00%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	6.200,00	-3.000,00	3.200,00	2.254,52	2.254,52		945,48	70,45%	29,55%
626	Mobiliario	10.200,00	-7.570,00	2.630,00	946,91	946,91		1.683,09	36,00%	64,00%
627	Equipos para procesos de información	12.400,00	-1.000,00	11.400,00	8.978,40	8.978,40		2.421,60	78,76%	21,24%
	TOTAL CAPITULO VI	33.950,00	-16.570,00	17.380,00	12.179,83	12.179,83		5.200,17	70,08%	29,92%

RESUMEN GENERAL

CAP.	NOMBRE	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO. DEFINITIVO	OBLICACIO. RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	PENDIENTE DE PAGO	CRÉDITO DISPONIBLE	% EJECUCIÓN	% CRÉDITO
I	GASTOS DE PERSONAL	1.391.709,00	34.270,00	1.425.979,00	1.419.188,42	1.399.874,64	19.313,78	6.790,58	99,52%	0,48%
II	GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	365.923,00	-17.700,00	348.223,00	321.224,18	321.224,18		26.998,82	92,25%	7,75%
VI	INVERSIONES REALES	33.950,00	-16.570,00	17.380,00	12.179,83	12.179,83		5.200,17	70,08%	29,92%
	<u>TOTAL GASTOS</u>	<u>1.791.582,00</u>	<u>0,00</u>	<u>1.791.582,00</u>	<u>1.752.592,43</u>	<u>1.733.278,65</u>	<u>19.313,78</u>	<u>38.989,57</u>	<u>97,82%</u>	<u>2,18%</u>

CONSIDERACIONES GENERALES

CONSIDERACIONES GENERALES

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

AREA A

FUNCIÓN PÚBLICA

1. FUNCIÓN PÚBLICA EN GENERAL

En el transcurso del año 2004 las cuestiones referidas a los distintos aspectos que, de algún modo, tienen que ver con el empleo público, han sido muy variadas.

Debemos aludir al hecho de que algunas de las resoluciones dictadas en el año 2003 se corresponden con propuestas realizadas en ejercicios anteriores, aceptadas por la Administración, y que, por algún motivo u otro, no se llevan a efecto.

Así, se puede citar el reconocimiento por la Administración autonómica de la necesidad de reformar la normativa de Función Pública y

de realizar cuantas actuaciones fueran necesarias para lograr que los concursos de funcionarios de Cuerpos Generales tuvieran una periodicidad mucho menor que la existente hasta ahora. Sin embargo, ello no se lleva a la práctica, con lo cual la problemática de la duración de las interinidades y de las comisiones de servicios por plazo muy superior al establecido en el ordenamiento jurídico se convierte, merced a la inactividad de la Administración, en un obstáculo imposible de soslayar.

Otra de las propuestas más relevantes en materia de Función Pública ha sido la relativa a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos del Servicio Público de Empleo de Castilla y León. En atención a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad, se ha solicitado a la Consejería de Economía y Empleo que proceda a reformar el Decreto 148/2003, de 26 de diciembre, con el fin de adjudicar el nivel 18 a todos los puestos de trabajo de Jefaturas de Negociado cuyas características funcionales sean las de “tramitar expedientes de Sección”.

En otro orden de cosas, y a la vista de las circunstancias reflejadas en una queja relativa al desarrollo del curso de Diplomado de Sanidad celebrado en León en 2003, se solicitó a la Consejería de Sanidad que arbitrara cuantas medidas considerase oportunas para garantizar que el desarrollo de los cursos que se celebrasen en el futuro cuente con todas las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico (singularmente, la incorporación y custodia en el expediente de cuanta documentación pudiera

tener relevancia para los participantes del curso y la posibilidad de una segunda revisión para los Trabajos de Campo de los alumnos suspensos), atendiendo a los principios de objetividad, transparencia administrativa y claridad contemplados en el art. 31.2 de Ley 3/2001, de 3 de julio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Quizás la cuestión que mayor novedad ha supuesto en el trabajo realizado y que, sin duda, se consolidará en próximos años, ha sido la relativa al problema del acoso laboral en las Administraciones Públicas. A este respecto, únicamente debe subrayarse la idea de que en los expedientes examinados hasta la fecha subyace un componente de indefensión de los funcionarios, fundamentalmente cuando los presuntos acosadores son funcionarios nombrados por el sistema de libre designación. Por ello, parece necesario enfatizar la intervención de órganos ajenos al Departamento o a la Consejería en la que se denuncia el acoso, con el fin de garantizar una visión objetiva y neutral de los hechos.

Por otro lado, se ha constatado que muchas de las reclamaciones relativas a “Función Pública” tienen un denominador común, aunque el fondo del problema sea sustancialmente distinto, y consisten en la falta de contestación a los escritos y/o reclamaciones presentados por los interesados ante los órganos administrativos correspondientes.

2. ACTUACIÓN DE OFICIO EMPLEO PÚBLICO

Esta Procuraduría, especialmente preocupada por que los poderes públicos garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales en el acceso a la función pública, ha llevado a cabo diversas actuaciones de oficio en este ámbito.

2.1. Sistema de selección de personal funcionario y laboral fijo de la Administración local

La práctica diaria de las corporaciones locales pone de manifiesto que no se cumple, en el ámbito local, con la regla general de la oposición como sistema general de selección de su personal.

A la vista de esta circunstancia, se procedió a remitir un escrito al Defensor del Pueblo solicitando que se iniciaran actuaciones tendentes a la modificación de la normativa reguladora del procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, exigiendo en aquélla la inclusión, como contenido mínimo de las bases de las convocatorias de selección de personal, la justificación del sistema selectivo elegido, cuando el mismo no sea la oposición, y señalando expresamente que el sistema de selección preferente, también para el personal laboral fijo, sea el de oposición.

El Defensor del Pueblo ha comunicado a esta Procuraduría la aceptación por el Ministerio de Administraciones Públicas de la resolución formulada y, por tanto, la próxima modificación de la norma reguladora de

los sistemas de selección de los empleados públicos en el ámbito local, en el sentido indicado por esta Institución.

2.2. Valoración de los servicios previos en los procesos de selección del personal funcionario y laboral fijo de la Administración local

En numerosas ocasiones, los sistemas de selección de empleos estables al servicio de la Administración local se convierten en auténticos procesos de consolidación de empleo, en perjuicio siempre de los candidatos que no han prestado servicios a la Administración previamente.

En relación con esta cuestión, se propuso de oficio al Defensor del Pueblo el inicio de actuaciones dirigidas a modificar la normativa reguladora del acceso como funcionario o como personal laboral fijo al servicio de la Administración estatal y de la local, en el sentido de prohibir que la prestación de servicios en régimen interino y la contratación temporal constituya un derecho preferente o un mérito especial para el acceso a la condición de funcionario o de personal laboral con carácter indefinido, respectivamente.

Como contestación a mi comunicación, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que desde esa Institución se estaban adoptando las medidas oportunas para que administraciones afectadas abandonasen la práctica descrita.

2. 3. Selección de interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

En relación con la selección de personal interino para el desempeño de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, se propuso el inicio de actuaciones dirigidas a modificar el Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, que regula el Procedimiento de Selección de este Personal Interino en Castilla y León.

En concreto, se recomendó una regulación más completa de la forma en la cual las corporaciones locales deben acreditar, con carácter previo, la imposibilidad de cobertura de la vacante producida por un funcionario con habilitación de carácter nacional, así como el establecimiento de la preferencia de los aspirantes que hubieran superado alguno o algunos de los ejercicios integrantes de los procedimientos de acceso a los correspondientes cuerpos de funcionarios.

En la actualidad, se están llevando a cabo actuaciones dirigidas a la modificación de la regulación actual, contemplando las indicaciones realizadas desde esta Institución.

2.4. Selección del personal de las fundaciones de Castilla y León

En el marco de una actuación de oficio relacionada con las fundaciones públicas de la Comunidad Autónoma, se propuso el inicio de actuaciones dirigidas a promover una modificación de la Ley de

Fundaciones de Castilla y León, consistente en la introducción de un nuevo Título en el cual, entre otras limitaciones a la actuación de las fundaciones públicas, se estableciera la necesaria sujeción, con las excepciones que sean estrictamente necesarias, a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de las correspondientes convocatorias de selección de su personal.

La resolución formulada fue aceptada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la cual puso de manifiesto a esta Institución que se iba a proceder al desarrollo reglamentario de la Ley, en el cual se contemplarán las recomendaciones realizadas desde esta Institución.

2. 5. Selección del personal al servicio de las empresas públicas

En relación con las empresas públicas vinculadas a la Administración autonómica, se propuso el inicio de actuaciones dirigidas a promover la modificación de las leyes autonómicas por las cuales se había procedido a la creación de las mismas y de sus estatutos, en el sentido de exigir que la selección de su personal se lleve a cabo mediante convocatoria pública y con respeto a los principios de mérito y capacidad.

La resolución citada fue aceptada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Por otra parte, y respecto a las empresas públicas adscritas a las entidades locales, se dirigió, también de oficio, un escrito a la Federación

Regional de Municipios y Provincias, solicitando que se incentivara la aplicación de los principios constitucionales en la selección del personal, tanto de las empresas privadas locales como de las asociaciones de entes públicos y privados para la gestión de fondos de programas comunitarios, estableciéndose en sus estatutos la obligatoriedad de que el personal necesario fuera seleccionado de acuerdo con los principios de convocatoria pública, igualdad, mérito y capacidad.

Este último escrito no había sido contestado aún en la fecha de cierre de la elaboración del presente informe, por la Federación Regional de Municipios y Provincias, entidad que dada su naturaleza privada, no está sometida a la supervisión del Procurador del Común.

AREA B

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES. TRÁFICO

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES

Las Administraciones locales siguen mostrando algunas deficiencias en lo que debería ser una aplicación correcta del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial. Sobre todo, se sigue observando el incumplimiento de los plazos legales para la

tramitación de estos procedimientos y la dificultad para resolver los expedientes en el plazo máximo establecido de seis meses, sin que se utilicen las vías de simplificación del procedimiento, como el trámite abreviado o la vía convencional.

En cuanto a los derechos de los concejales siguen recibándose quejas sobre la vulneración del derecho a la información.

A veces se detecta una falta de conocimiento de los propios reclamantes, los concejales, acerca de las facultades o la extensión de sus derechos o el modo de su ejercicio, sin que las administraciones locales adopten, en todos los casos, las medidas a su alcance para facilitar su comprensión.

Así ocurre en los casos en los que los miembros de las corporaciones locales solicitan el envío a sus domicilios de alguna documentación o cuando se muestran disconformes ante la exigencia de la presentación de sus peticiones por escrito.

No faltan tampoco los casos en los que los concejales pretenden ejercitar su derecho de acceso a la información conforme a los preceptos legales y encuentran obstáculos que se lo impiden.

En contadas ocasiones los ayuntamientos reconocen que no han facilitado la consulta de expedientes a los concejales, aunque a veces ofrecen argumentos para denegar ese derecho que denotan un tratamiento incorrecto de las peticiones de los concejales.

En materia de contratación administrativa, con el fin de erradicar situaciones como la estudiada en el contrato de servicios para las labores de conservación y mantenimiento de parques, jardines y arbolado viario de la zona centro de la ciudad de Valladolid, se solicitó al Ayuntamiento de Valladolid que endureciera los importes de las sanciones previstas en los Pliegos de Prescripciones Técnicas de los contratos administrativos, cuando los contratistas incurran en flagrantes incumplimientos de las condiciones previstas en el Pliego y en la oferta.

Asimismo, y a la vista de la existencia de algunas deficiencias surgidas en el proceso de ejecución del contrato objeto de la reclamación, se ha requerido al Ayuntamiento de Valladolid para que proceda a ejercitar las facultades contenidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, exigiendo a la empresa contratista el cumplimiento estricto del Pliego de Prescripciones Técnicas imponiendo, en su caso, las sanciones pertinentes y procediendo, caso de que fuera necesario, a la resolución del contrato. Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Valladolid

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Bienes Municipales

La actuación del Procurador del Común se ha centrado principalmente en la vigilancia y control de las entidades locales para que éstas actúen con arreglo a derecho, una vez que las mismas reciben una

denuncia o tienen conocimiento de una posible usurpación de terreno de dominio público o de bienes patrimoniales

A la vista de las reclamaciones presentadas, debemos poner de manifiesto la pasividad municipal a la hora de activar los mecanismos legalmente establecidos (incoación de expedientes de investigación, de deslinde o recuperatorio). Resulta por ello necesario que las entidades locales no mantengan posturas transigentes, como se ha constatado durante el año 2004, y en el caso de que carezcan de medios suficientes se dirijan a las Diputaciones Provinciales. En este sentido, en las resoluciones que han sido formuladas desde esta Procuraduría del Común ha sido constante y reiterado el requerimiento para que los ayuntamientos con menor capacidad económica y de gestión soliciten dicha asistencia.

2.2. Servicios Municipales

En materia de servicios mínimos municipales, los Ayuntamientos siguen apelando a la inexistencia de consignación presupuestaria con el fin de eludir la obligación de cumplir y prestar los mismos. Con ello están 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.

Ello no obstante, es lo cierto que el carácter obligatorio de la prestación de determinados servicios sigue chocando con la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios. La realización de las

obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aun acogándose la entidad local a las líneas de ayuda a tal efecto establecidas- 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) con las correspondientes dificultades de financiación que ello conlleva y que generan, en algunas ocasiones, graves problemas de endeudamiento.

Por otro lado, resulta necesario que los presupuestos municipales estén dirigidos a atender los servicios públicos mínimos de las distintas zonas del municipio en condiciones de igualdad y objetividad, como demandan los arts. 9, 14 y 103 CE, con objeto de alcanzar un nivel de servicios públicos equilibrado entre las distintas partes del término municipal.

Precisamente, y en relación con los presupuestos municipales, sigue constatándose que la demanda ante esta Institución del establecimiento y prestación de los servicios mínimos no se acompaña de la correspondiente reclamación (ante el Ayuntamiento) contra la aprobación inicial de los presupuestos si éstos no consignan los créditos necesarios para dicho establecimiento o prestación (tal y como recoge la Ley de Haciendas Locales).

Como en años anteriores también, las quejas sobre deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales (abastecimiento de agua a domicilio, alumbrado público, etc.) siguen teniendo su origen, en parte, en

la indefinición de las competencias asumidas por las entidades locales menores.

3. TRÁFICO

3.1. Tráfico en general

Durante el pasado ejercicio los ciudadanos han continuado presentando reclamaciones sobre señalización y acondicionamiento de las vías y sobre el ejercicio de las potestades de vigilancia y control del tráfico por los agentes de la autoridad.

En cuanto al primero de estos aspectos, con frecuencia los reclamantes formulan críticas a la señalización instalada en determinados viales porque consideran que es inoperante o insuficiente para regular las conductas de los otros usuarios, normalmente los conductores y, sobre todo, en relación con las limitaciones de velocidad. En estos casos el criterio de la administración no suele coincidir con el de los firmantes de las quejas, sin que esta apreciación pueda traducirse sin más en la existencia de una actuación administrativa irregular. La posición que se mantiene al respecto es la de exigir a la administración que actúe con arreglo a criterios técnicos, lo cual constituye, por otro lado, el normal proceder de aquélla.

El estado de conservación de las carreteras también es objeto de preocupación para los firmantes de las quejas, usuarios habituales de las vías de comunicaciones, aunque por regla general los expedientes que se

tramitan por esta causa concluyen sin que sea preciso formular una resolución a la administración; la petición de información de esta Procuraduría suele desembocar en la reparación de los defectos manifestados, caso de existir.

Los escritos presentados por los autores de las reclamaciones contienen una reivindicación que cada vez se formula con mayor frecuencia y que consiste en la demanda social de una mayor presencia de agentes encargados de vigilar el tráfico en las ciudades, con el convencimiento de que ello redundaría en una reducción de las conductas infractoras. Aunque esta medida no es exigible en todo caso y depende de muchos factores, entre ellos la disponibilidad de efectivos y el establecimiento de un orden de preferencia para prestar los servicios, no cabe duda que a los ciudadanos les asiste el derecho a solicitar a los organismos competentes la adopción de medidas para solucionar el problema de seguridad vial que se haya originado; la decisión sobre cuál sea la medida más eficaz para lograrlo corresponde a las autoridades, tras los estudios técnicos pertinentes.

3.2. Multas de tráfico

La realización de las multas de tráfico impuestas por la administración local, y más concretamente, las actuaciones administrativas que con carácter coactivo se realizan por los ayuntamientos con objeto de realizar y llevar a efecto las multas impuestas a los ciudadanos, siguen

siendo motivo de frecuentes actuaciones por parte de esta Institución en el curso de la tramitación de los expedientes que inciden sobre esta materia.

La labor de la Institución se dirige a constatar si la administración ha respetado la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor.

El ejercicio de la función sancionadora lleva implícito el de la incoación, tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos. Las autoridades públicas gozan de la potestad sancionadora con la obligación de sujetar su ejercicio a unos determinados plazos, finalizados los cuales el ilícito deberá quedar impune o inexigible la sanción impuesta.

La obligación de los poderes públicos de someter a plazo el ejercicio de la potestad sancionadora genera, correlativamente, el derecho subjetivo del infractor a no ser imputado o a que no le sea exigida la sanción sino durante la pendencia de los plazos de prescripción.

Cuando, efectivamente, se comprueba la existencia de defectos en la tramitación de los procedimientos sancionadores se recomienda a la Administración local que anule la sanción y, con frecuencia, estas resoluciones son aceptadas.

AREA C

FOMENTO

1. URBANISMO

Como sabemos, el urbanismo es una función pública encomendada a los poderes públicos que conlleva la atribución a los mismos de una serie de facultades como son las competencias en materia de planeamiento, las relativas a la dirección y control de su ejecución y las que integran la competencia urbanística en materia de intervención en el uso del suelo y la edificación.

Como consecuencia de esta última competencia específica, toda actuación urbanística que contradiga las normas o el planeamiento en vigor podrá dar lugar a la adopción por parte de la administración competente de las medidas precisas para restaurar el orden jurídico infringido.

De nuevo, un año más y siguiendo la trayectoria de años anteriores, debo poner de manifiesto, en lo que a la disciplina urbanística se refiere, la pasividad de la administración respecto a la persecución de los ilícitos urbanísticos. Así, en no pocas ocasiones, esta Procuraduría se ha encontrado con expedientes donde las acciones de restauración de la legalidad urbanística han caducado y las infracciones urbanísticas han prescrito, a pesar de las denuncias presentadas al respecto.

El incumplimiento de las previsiones legales significa una alteración del ordenamiento jurídico que no puede dejar indiferente a quienes, por razón de su competencia, tienen la obligación de velar por dicho cumplimiento. Esta indiferencia conlleva el consiguiente deterioro de la imagen, ya de por sí negativa, de la administración, potenciando de esta manera la idea de impunidad que existe respecto a las infracciones urbanísticas.

Lo mismo está ocurriendo con las órdenes de ejecución y las declaraciones de ruina. Cada vez son más frecuentes los escritos que llegan a esta Institución denunciando la falta de ejecución subsidiaria por parte de la administración de las órdenes de ejecución dictadas en el transcurso de un procedimiento.

Al respecto, cabe indicar que si las corporaciones locales no disponen de medios para proceder a la ejecución subsidiaria, (argumento éste utilizado en reiteradas ocasiones por los ayuntamientos), deberán encomendar a una empresa, a un tercero ajeno a él, dicha ejecución. Lo que no pueden es delegar la potestad de ejecución de los actos dictados por ellas ya que las potestades administrativas son inalienables.

Una mención especial merece la intervención municipal en el despliegue de la red de telefonía móvil. Dadas sus especiales repercusiones sobre el medio físico y el territorio, son varias las quejas a través de las cuales se denuncia la falta de regularización de las instalaciones de telefonía móvil. Importa destacar que este tipo de instalaciones no sólo

están sujetas al previo control urbanístico municipal, sino que también están sujetas a los específicos controles que las legislaciones autonómicas han establecido en relación a su consideración como actividad clasificada.

Centrándonos en la gestión urbanística, los principales motivos de reclamación se refieren a la recepción de las obras de urbanización. Así, una vez transcurridos los plazos de ejecución, si el promotor no insta a la administración para que reciba las obras de urbanización, ésta, de oficio, deberá iniciar las actuaciones correspondientes para que se produzca tal recepción. Por ello no es de recibo el peregrinaje a que, en ocasiones, se condena al interesado. El promotor imputa la responsabilidad al ayuntamiento y éste, con la excusa de que no ha sido recibida la obra, remite a aquél al promotor. Esta situación se da con relativa frecuencia incluso cuando han transcurrido muchos años desde la finalización de los plazos de ejecución.

En último lugar, desde esta Procuraduría se ha hecho especial hincapié en la obligación que tienen las corporaciones locales de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para garantizar la intervención de los arquitectos técnicos en las obras que se ejecuten y en la suscripción del certificado final de obra, tanto por el arquitecto como por el arquitecto técnico.

Todo ello como consecuencia de la problemática que, con carácter general, afecta a las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma de

Castilla y León, consistente en la inexistencia de dirección facultativa -en concreto, aparejador o arquitecto técnico- y de certificación final de obra suscrita por arquitecto y arquitecto técnico o aparejador.

2. CÚPULA SOBRE LA PLAZA DE TOROS DE LEÓN

En relación con la cubierta de la Plaza de Toros, y como ya se indicó en el Informe del pasado año 2003, después de varios escritos de esta Procuraduría en los que se indicaba al Ayuntamiento la necesidad de adoptar las medidas que en su día fueron puestas de manifiesto en la resolución formulada (recogidas además en un informe emitido por un funcionario municipal) y en los que repetidamente se advertía expresamente de que, en otro caso, se pondrían los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, de conformidad con el art. 18.3 de la Ley 2/1994, se procedió en consecuencia, mediante escrito dirigido a dicho Ministerio Fiscal. La remisión se justificaba no solamente en la vulneración de la normativa administrativa aplicable al caso en el ilícito urbanístico, sino sobre todo en la posible afectación del derecho fundamental a la vida y a la integridad física y, por si los hechos descritos, pudieran constituir algún tipo de infracción penal.

A pesar de que el Fiscal Jefe de León nos comunicó el archivo de las diligencias de investigación (cuya copia, por otro lado, he solicitado y reiterado) por considerar que los hechos no son constitutivos de infracción penal, es nuestra intención continuar con las actuaciones -las que nos permita el ordenamiento jurídico- dada la frecuente organización de

espectáculos de masas, en un recinto respecto del cual no consta hasta la fecha a esta Procuraduría del Común que haya garantías técnicas ni jurídicas respecto de su seguridad. Por otro lado, así lo pusimos de manifiesto con ocasión de la Defensa del Informe 2003 en la Cortes de Castilla y León.

Por este motivo, esta Procuraduría ha actuado de oficio remitiendo varios escritos al Ayuntamiento de León en los que se ha vuelto a incidir en la inquietud y desazón que generan las actuaciones municipales en relación con la construcción de la cubierta de la Plaza de Toros de León. En concreto, en relación con la instalación, con ocasión de las fiestas navideñas, de un parque infantil, al parecer con la colaboración de la Concejalía de Deportes de ese Ayuntamiento así como, con ocasión de las mismas fiestas, de la celebración de un espectáculo destinado al público infantil. También, finalmente, en relación con la apertura de una Pista de Hielo en dicha plaza el sábado día 22 de enero.

En otro orden de cosas, a instancia de parte, se encuentra en tramitación una queja relativa a la situación existente en la actualidad y que afecta a los intereses de los empresarios dedicados o relacionados con la explotación de salas de fiestas, salas de baile o discotecas que desarrollan su actividad en León. En concreto, se indica en la reclamación que en la plaza de toros se están organizando esporádicamente sesiones de baile hasta altas horas de la madrugada, sin contar con la preceptiva licencia o

autorización, ni para organizar tales actividades ni para vender bebidas alcohólicas.

3. OBRAS PÚBLICAS

La proyección y ejecución de obras públicas por la Administración tiene su fundamento en la satisfacción del interés general que demanda, con frecuencia, aquéllas. Es evidente que la comunidad necesita carreteras, infraestructuras agrarias, inmuebles destinados a un uso público y, en fin, un variado número de obras destinadas al beneficio general de la sociedad.

Sin embargo, la consecución de este objetivo general, aunque prevalezca sobre los intereses particulares, no debe justificar el atropello de éstos. Lo anterior tiene su reflejo, como no podía ser de otra forma, en el ordenamiento jurídico, donde el instituto expropiatorio trata de solventar los conflictos entre la ejecución de la obra que persigue el interés general y los derechos de los ciudadanos que se ven directamente afectados por la misma.

En este sentido, el procedimiento expropiatorio tiene una doble vertiente: de un lado, es un instrumento jurídico al servicio de las administraciones públicas, que proporciona a éstas los mecanismos suficientes para hacer prevalecer la utilidad pública o el interés social sobre el derecho de propiedad de los particulares; y, de otro, es una garantía para los ciudadanos directamente afectados por la ejecución de una obra pública, al contemplar un conjunto de derechos de éstos que deben ser respetados, el

más importante de los cuales es el de la percepción de un justo precio como contraprestación a su sacrificio patrimonial.

Sin embargo, de la labor fiscalizadora de la Administración autonómica desarrollada por esta Procuraduría, en este ámbito y en los últimos años, se puede concluir, que, con demasiada frecuencia, la Administración de la Comunidad Autónoma utiliza eficazmente el procedimiento expropiatorio para lograr la ejecución de la obra, y se olvida de respetar los derechos de los ciudadanos directamente afectados por la misma.

Al respecto, es una constante en los informes presentados por esta Institución denunciar los amplios retrasos en que incurre la Administración a la hora de proceder al abono del justiprecio y de los intereses de demora que se generen, de los que es legítimo acreedor el ciudadano.

En el año 2004, se han formulado tres resoluciones a la Consejería de Fomento, instando los pagos correspondientes en otros tantos procedimientos expropiatorios. En alguno de ellos, el retraso en el abono de las cantidades debidas podía calificarse, sin exageración alguna, como sorprendente. Así, en una de las resoluciones formuladas, trece años después de la ocupación, aún no habían sido pagados al ciudadano los intereses de demora generados, intereses cuya cuantía prácticamente igualaba a la cantidad principal abonada como justiprecio, con el perjuicio que ello suponía para los derechos del expropiado y para las propias arcas públicas.

Lamentablemente, las aceptaciones de las resoluciones que vienen siendo formuladas en este sentido por esta Procuraduría, incluidas las adoptadas en el año 2004, no se han traducido hasta la fecha en la instrumentación de los mecanismos adecuados para lograr un mayor equilibrio entre la eficacia en la ejecución de las obras públicas y el respeto de los derechos, especialmente los de contenido económico, de los ciudadanos expropiados.

Por otra parte, cabe señalar que no es frecuente que esta Procuraduría se pronuncie acerca de la necesidad de que se ejecute una obra pública determinada, por ser ésta una cuestión que, con carácter general, entra dentro de la discrecionalidad administrativa.

Ello no impide que, puntualmente, se intervenga en orden a conocer los motivos por los cuales una Administración se opone a la ejecución de una obra pública determinada demandada por los ciudadanos. En ocasiones, esta intervención contribuye, creemos, a que la Administración ceda a las peticiones ciudadanas y decida emprender la obra en cuestión por considerarla de interés general para la comunidad.

Esto sería lo que ocurrió en relación con el puente sobre el embalse de Ricobayo, en la provincia de Zamora, como ya se puso de manifiesto en el informe correspondiente al año 2003.

Por otro lado, una vez que la Diputación Provincial de Zamora puso de manifiesto su voluntad de llevar a cabo la obra, esta Procuraduría en el año 2004 y a instancia de los ciudadanos, ha instado a aquella entidad local

que adopte las medidas necesarias, dentro de lo establecido en la normativa vigente, para que la ejecución de la obra en cuestión se lleve a cabo en el plazo de tiempo más breve posible.

En definitiva, esta Institución considera que la eficacia en la ejecución de las obras públicas no es incompatible con el respeto de los derechos de los ciudadanos directamente afectados por aquélla, siendo el objetivo de lograr el equilibrio entre estos dos principios el fundamento de la labor supervisora de la Administración desarrollada por esta Procuraduría.

4. VIVIENDA

En el informe correspondiente al año 2003, se calificaba la actuación de los poderes públicos en orden a la promoción de las condiciones necesarias para garantizar a todos el derecho a una vivienda digna y adecuada, como insuficiente y, en muchos casos, como inadecuada.

La conclusión anterior puede mantenerse para el año 2004, donde las intervenciones de esta Institución, en materia de vivienda y a instancia de los ciudadanos, han mantenido las mismas constantes que en años anteriores: procedimientos de adjudicación y deficiencias en viviendas de protección pública, ayudas en materia de vivienda y ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito, han sido los aspectos que, en mayor medida, han motivado las quejas de los ciudadanos y las resoluciones de esta Procuraduría.

En relación con la adjudicación de viviendas protegidas, se ha recomendado a la Administración autonómica la modificación de la Orden reguladora de la adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, con la finalidad de garantizar que las viviendas finalmente asignadas a los adjudicatarios de las mismas sean adecuadas a la composición de su unidad familiar.

Es evidente que se frustraría la finalidad perseguida con la participación directa de la Administración en la promoción de este tipo de viviendas si, finalmente, las mismas no respondieran adecuadamente a las necesidades de las familias de los beneficiados con su adquisición.

Para evitar esta circunstancia la Administración autonómica ha manifestado que la propuesta de modificación de la Orden de adjudicación citada será tenida en cuenta en el futuro.

Pero no sólo es necesario mejorar, a juicio de esta Procuraduría, los procedimientos de adjudicación de las viviendas de promoción directa, sino que también es exigible una adecuada intervención administrativa en la enajenación de las viviendas de protección pública promovidas por los operadores inmobiliarios privados.

En este sentido, también se ha recomendado a la Consejería de Fomento, una regulación específica de la adjudicación de este tipo de viviendas de protección pública, en la cual, a través de la creación de un registro de solicitantes de viviendas protegidas y de la elaboración de un procedimiento normalizado, se garantice una adecuada información de los

ciudadanos interesados en acceder a estas viviendas y un respeto a los principios de objetividad y de igualdad de oportunidades en el citado acceso. Esta resolución ha sido aceptada íntegramente por la Consejería de Fomento.

Por otro lado, la apuesta de los poderes públicos por las viviendas de protección pública, se debe traducir también en una mayor calidad de las mismas y en una eficaz intervención de los poderes públicos en el supuesto de que existan deficiencias que afecten a la dignidad y adecuación de la vivienda.

En este sentido, también es permanente la mención realizada en los informes presentados por esta Institución a la ausencia de una intervención adecuada y eficaz de la Administración autonómica en orden a lograr la reparación de las deficiencias que aparecen en las viviendas protegidas.

En el año 2004, cuatro han sido las resoluciones dirigidas a la Administración autonómica en este sentido, relativas tanto a viviendas de promoción directa, donde la responsabilidad administrativa es, como resulta evidente, más intensa, como a viviendas de gestión privada.

Desgraciadamente, la experiencia de años anteriores, nos hacen ser escépticos en cuanto a los efectos generales de las aceptaciones por la Consejería de Fomento de las resoluciones formuladas.

Todavía en relación con las deficiencias en viviendas de protección pública, pero más específicamente respecto a las obras de urbanización de

las mismas, esta Procuraduría se dirigió mediante resolución al Ayuntamiento de Segovia.

En concreto, se recomendó a la corporación municipal calificar urbanísticamente los elementos de la urbanización de un grupo de 79 viviendas de promoción directa como espacios libres de uso público, así como asumir la conservación y mantenimiento de los mismos.

Otra de las actuaciones de la Administración autonómica en materia de vivienda que ha dado lugar a numerosos conflictos planteados por los ciudadanos ante esta Institución, es la relativa a la convocatoria y concesión de ayudas económicas en este ámbito. En concreto, las ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas por determinados grupos de población y las convocadas para financiar el alquiler de viviendas son las que han generado mayor número de disconformidades.

Tres han sido las resoluciones adoptadas por esta Procuraduría en el año 2004 en relación con las decisiones administrativas adoptadas sobre la concesión o denegación de estas ayudas, todas ellas por incumplimiento de la Consejería de Fomento de la propia normativa autonómica reguladora de cada ayuda.

Sin embargo, se desea hacer especial mención a una resolución en la cual se ponía aludía a una problemática que ya había sido puesta de manifiesto por esta Institución en el año 2002. Esta es la relativa al retraso temporal en el que incurre la Administración autonómica para proceder al abono de las ayudas ya reconocidas en materia de vivienda.

En este sentido, nuevamente en el año 2004 se ha recomendado a la Administración autonómica que incluya en sus resoluciones de concesión de ayudas una mención a los mecanismos de los que disponen los ciudadanos para reclamar los intereses de demora que se generan en el supuesto de retrasos temporales en el abono efectivo de la ayuda reconocida.

Por otra parte, de oficio han sido cuatro las resoluciones formuladas a los poderes públicos en el año 2004 en materia de vivienda.

En la primera de ellas y tras verificar una actuación sancionadora insuficiente en materia de viviendas de protección pública por parte de la Administración autonómica, se procedió a recomendar a la Consejería de Fomento la elaboración de un Proyecto de Ley de Vivienda, reguladora, cuando menos, de la actuación de la Administración en materia de viviendas de protección pública y, en especial, del régimen sancionador aplicable en este ámbito.

Así mismo, también se recomendó a la Consejería citada llevar a cabo una actuación inspectora por los servicios territoriales de Fomento dirigida a detectar conductas infractoras en materia de viviendas protegidas, así como ejercitar los derechos de tanteo y retracto, en el caso de enajenación de aquellas viviendas sin cumplir los requisitos establecidos para ello, realizando las consignaciones presupuestarias necesarias.

Con las actuaciones recomendadas, se pretendía evitar la generalización de conductas que desvirtúan la propia finalidad de las

viviendas protegidas, como su ausencia de destino como domicilio habitual del adquirente o su utilización especulativa.

De otro lado, la necesidad de definir normativamente qué se debe entender por vivienda digna y adecuada, condujo a esta Procuraduría a recomendar a la Consejería de Fomento la aprobación de una norma reglamentaria reguladora de las condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad que necesariamente deben ser cumplidas por todas las viviendas para ser destinadas a alojamiento habitual de las personas.

En este sentido, se hizo especial hincapié en la necesidad de incluir dentro de tales condiciones mínimas a cumplir por toda vivienda, un diseño y altura de las barandillas y antepechos en viviendas adecuado para garantizar la seguridad de las personas, con especial atención a los niños, cuestión ésta que ya había sido objeto de una actuación de oficio llevada a cabo por esta Procuraduría en el año 2002.

La resolución formulada fue aceptada, por lo que la normativa sugerida será aprobada próximamente.

Por último, con la finalidad de atender las especiales necesidades en materia de vivienda de grupos de población con singulares dificultades a la hora de acceder al mercado inmobiliario y, en especial, de las personas mayores, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma con más de 20.000 habitantes. En la misma, se procedió a instar a estos organismos la celebración de convenios de colaboración con la

finalidad de promover apartamentos protegidos y alojamientos protegidos públicos, con destino a aquellos grupos de población.

Así mismo, también se recomendó a la Administración autonómica incluir a las personas mayores de 65 años como posibles beneficiarios de las ayudas destinadas a subvencionar la adquisición de vivienda anualmente convocadas por la Consejería de Fomento.

La resolución fue objeto de aceptación general y ya se ha traducido en la promoción, en varias ciudades, de los concretos tipos de vivienda protegida señalados.

5. TRANSPORTES

En materia de transporte de viajeros, la demanda más frecuente de los ciudadanos es la ampliación de las expediciones y/o horarios de servicios de transporte, lo cual es lógico en una Comunidad Autónoma como Castilla y León caracterizada por el amplio número de núcleos rurales que la forman.

Sin embargo, la intervención más relevante de esta Institución en el año 2004 en este ámbito, ha estado relacionada con el transporte urbano colectivo de viajeros y, en concreto, con la necesaria coordinación del mismo en las capitales de provincia con el transporte de los núcleos de población limítrofes.

En efecto, a instancia de los ciudadanos y en relación con la localidad de Valladolid y su alfoz, se procedió a formular una resolución a

la Administración autonómica y a algunas de las entidades locales afectadas, con la finalidad de que se procediera de forma coordinada, en el marco de lo establecido en la Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, a la elaboración y aprobación de un Plan Coordinado de Explotación que satisficiera las necesidades de transporte de la aglomeración urbana en cuestión.

Espero que la aceptación de la resolución formulada se traduzca en soluciones efectivas para la ciudad señalada y para las localidades limítrofes, y que las mismas se apliquen también en otras capitales de provincia que se pueden ver afectadas por la misma problemática.

Por último, en el ámbito de los transportes por ferrocarril y en relación con la construcción por la Administración General del Estado de un paso subterráneo en la estación de ferrocarril de Las Navas del Marqués, en la provincia de Ávila, una vez presentada la queja correspondiente y solicitada la información oportuna por la Procuraduría del Común –que visitó personalmente la localidad abulense- se estimó oportuno por Renfe iniciar los trámites necesarios para proceder a la ejecución del paso subterráneo solicitado, decisión a la que esperamos haber contribuido.

6. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

En el ámbito de las telecomunicaciones, el año 2004 supone, en primer lugar, el fin del plazo transitorio establecido para la universalización del servicio de Internet. Sin embargo, la imposibilidad de acceso a este

servicio ha sido, junto a la denuncia de preasignaciones fraudulentas, una de las quejas más frecuentes de los ciudadanos en el pasado año y, con seguridad, será también un problema recurrente en el año 2005.

Como ocurría en años anteriores, la intervención de esta Institución en relación con la prestación del servicio telefónico continúa siendo de mediación con el operador prestador del servicio (casi siempre, Telefónica) tratando de buscar soluciones a los problemas planteados por los ciudadanos.

Sin embargo, en relación con la prestación del servicio telefónico en dos localidades del Condado de Treviño, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente, por ser la actuación de ésta, al imponer unas determinadas condiciones para la ocupación de un monte de utilidad pública, necesaria para la instalación de una nueva línea telefónica, la causante de las deficiencias que habían dado lugar a la queja.

Por otra parte, en materia de recepción de la señal de televisión, una queja planteada por ciudadanos de la provincia de Zamora, hizo retomar a esta Institución una cuestión que ya había sido objeto de investigación por esta Procuraduría en una actuación de oficio iniciada en el año 2001, y de la que se informó ampliamente en el año 2002.

En efecto, el anunciado apagón analógico de televisión no debe esconder el hecho de que, en la actualidad, en muchas localidades de nuestra Región, entre ellas las de la provincia de Zamora referidas en la

queja, sus vecinos no pueden acceder al servicio público que es la televisión.

Por ello, nuevamente se procedió a recomendar a la Consejería de Fomento, con carácter general para las nueve provincias de la Comunidad, y a la Diputación Provincial de Zamora, con carácter particular para esa provincia, la celebración de convenios de colaboración para la extensión de la señal de televisión a las zonas rurales.

Aunque la resolución formulada fue aceptada por la Consejería de Fomento, en la fecha de cierre de la elaboración del presente informe, entre los siete convenios firmados en el año 2004 no se encontraba aún el correspondiente a la provincia de Zamora.

Por último, en relación con las emisiones de radio, esta Procuraduría se pronunció acerca de la necesaria intervención de la Consejería de Fomento ante la existencia de una emisora de radio municipal en la provincia de Salamanca, que superaba los niveles de potencia máxima autorizados.

La aceptación de la resolución precitada y la singularidad que suponen pronunciamientos de esta Institución en torno a la potencia de emisión de las emisoras de radio, explican su referencia en estas consideraciones generales.

ÁREA D

MEDIO AMBIENTE

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, las que más preocupan a los ciudadanos en Castilla y León son las generadas por las actividades de ocio. Así lo avala el hecho de que, la mayor parte de las quejas presentadas por contaminación acústica, vienen motivadas por las molestias procedentes de bares, discotecas y otros lugares de diversión similares. Lo cual no significa que no existan otras causas, “generosamente” toleradas por muchas Administraciones locales, como son los escapes libres de las motocicletas.

Durante el pasado año se han incrementado, así mismo, las quejas por el consumo de bebidas alcohólicas en calles, plazas, jardines y otros espacios públicos, incluso por menores de edad, situación que causa graves molestias a los afectados debido a las voces, ruidos, peleas, actos vandálicos, etc. que impiden el descanso de los vecinos e, incluso, el acceso a sus viviendas. Este fenómeno, que se conoce popularmente con el

nombre del “botellón”, se encuentra expresamente prohibido en nuestra Comunidad en el art. 23.5 g) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración de Drogodependientes, prohibición cuyo seguimiento corresponde principalmente a la Administración local, administración que, se resiste a entrar a fondo en el problema.

La contaminación acústica 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. 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.

El ruido generado por las actividades de ocio proviene, fundamentalmente, de aparatos musicales, equipos de ventilación y público. La solución pasa, necesariamente, por la insonorización de los locales y por el cumplimiento del cierre de ventanas y puertas así como por el adecuado aislamiento acústico de las viviendas.

Cabría resaltar, así mismo, que en la mayor parte de las quejas recibidas en materia de contaminación acústica los ciudadanos denuncian, bien la inactividad de la administración, bien que la actuación de ésta no fue lo contundente que cabría esperar frente a la manifiesta ilegalidad de la actividad en relación con la licencia obtenida o con la falta de respeto a la normativa que regula el modo de desarrollar las actividades.

Los supuestos típicos de inactividad administrativa que nos encontramos en estos expedientes son los siguientes:

1. - Falta de inspección y control administrativo en este tipo de establecimientos.

Con frecuencia resulta desalentador observar la falta de interés con que los ayuntamientos realizan sus labores de policía administrativa en los locales de ocio. Comienzan por no interesarse de oficio por la cuestión. En efecto, rara vez acuden a analizar una posible situación irregular si no media la denuncia de algún afectado, y ello a pesar de que el funcionamiento de este tipo de establecimientos exige un previo control administrativo, la licencia municipal de funcionamiento, y resulta patente que muchos locales funcionan sin ella. Por otro lado, y aun en el caso de que el local cuente con la licencia adecuada, la labor de los ayuntamientos debe continuar, por tratarse de licencia de tracto continuo.

En otros supuestos, el problema se concreta en el incumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia, que se otorga para el ejercicio de una determinada actividad, pero que luego, en realidad, no es la que efectivamente se ejerce, sino otra. Tampoco es inusual el caso de licencias que se otorgan con unas condiciones de funcionamiento que después no son ejecutadas en el local por los promotores, o que se incumplen en momentos determinados, amparándose en las facilidades técnicas para ello. A través de nuestra experiencia hemos advertido lo fácil que resulta desconocer las clausuras ejecutadas, o alterar los precintos puestos a los equipos

musicales, manipular los limitadores de sonido o respetar, teóricamente, lo ordenado por los ayuntamientos, pero continuando el mismo nivel de ruido, simplemente con la instalación de otro equipo de sonido que funciona mientras el intervenido se coloca en un lugar bien visible para el público e inspectores municipales.

Debe tenerse en cuenta que las licencias de este tipo de actividades pertenecen a las conocidas como “licencias de funcionamiento”, pues se refieren a una instalación que exige un control permanente por parte de la Administración autorizante hasta su eventual cierre, ya que existe un riesgo constante de que generen afecciones no sólo de carácter ambiental, sino a la propia integridad física y moral de los terceros afectados.

2.- Insuficiente ejercicio de la potestad sancionadora.

Las principales deficiencias detectadas a este respecto son las siguientes:

- Falta de inicio de un procedimiento sancionador en aquellos supuestos en los que se ha constatado el incumplimiento de la normativa legalmente establecida para este tipo de actividades. Así, en muchos casos, se produce una simple amonestación al titular del establecimiento, situación que, en modo alguno, soluciona el problema generado como consecuencia de la insuficiente insonorización del local en cuestión.

- Falta de conclusión del procedimiento sancionador.

- Falta de materialización o puesta en práctica de la resolución que pone fin a este procedimiento para el caso de que se imponga la sanción de cierre temporal o definitivo del establecimiento o industria, se conceda un término máximo para adecuar el incumplimiento sonoro existente al ordenamiento jurídico aplicable, se exija la instalación de un limitador de sonido o la aportación de informes técnicos por el titular de la industria que justifiquen el respeto de la legalidad.

El abandono de la potestad sancionadora, o su ejercicio insuficiente, compromete la eficacia de la acción administrativa y empaña la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, al tiempo que generan desconfianza cívica, introducen inseguridad jurídica y aleatoriedad, y pueden ser contrarias a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

Quiero poner de manifiesto finalmente que, ante la inactividad de la Administración local, un importante número de ciudadanos está acudiendo directamente a los Tribunales de Justicia, tal y como hemos podido constatar en un alto porcentaje de las quejas presentadas.

A través de esta vía se está empezando a reconocer claramente el denominado “derecho a ser dejado en paz” y, a tal efecto, se está ordenando el cese de actividades, el precinto de los locales, la adopción de medidas correctoras y la indemnización por daños y perjuicios.

La vía jurisdiccional, sin embargo, no se encuentra al alcance de todos los ciudadanos, dado el alto coste económico que la misma conlleva, y, por otro lado, puede resultar excesivamente lenta, dada la importancia de

los derechos que se vienen conculcando en estos supuestos. Cabría recordar, en este sentido, que la contaminación acústica supone un atentado no sólo del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, proclamado en el art. 45 CE, sino sobre todo del derecho fundamental a la integridad física y psíquica de los ciudadanos afectados consagrado por el art. 15 –tal y como se viene defendiendo desde su toma de posesión por el Procurador del Común de Castilla y León- pues no se puede interpretar de otra manera la imposibilidad de conciliar el sueño, sistemáticamente impedido por la actuación ilegal y antisocial, prácticamente impune, de unos particulares.

2. EXPLOTACIONES GANADERAS

Las explotaciones ganaderas constituyen, dentro de las actividades calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, uno de los grupos de actividades que, potencialmente, y si no se establecen medidas correctoras, puede causar mayor afección a las condiciones higiénico-sanitarias de los núcleos de población y del medio ambiente en general. De hecho, constituye un problema medioambiental que preocupa a muchos ciudadanos.

Estos problemas afectan tanto a las explotaciones ganaderas que se encuentran dentro de las pequeñas poblaciones rurales de nuestra Comunidad Autónoma, como a aquéllas situadas en las áreas metropolitanas de capitales de provincia como Valladolid, León, Burgos y Salamanca y que han quedado fuera de ordenación como consecuencia de

la expansión urbanística. En ocasiones, se trasluce en las quejas la existencia de un enfrentamiento personal entre vecinos y ganaderos, por lo que esta Institución debe analizar éstas con el máximo celo y objetividad.

Es preciso resaltar que, en un alto porcentaje de los supuestos planteados, las explotaciones se encuentran funcionando sin las licencias establecidas legalmente, las cuales tampoco son exigidas por las Administraciones locales a las que corresponden las competencias en materia de inspección y sanción. Además, en bastantes ocasiones, el titular de las explotaciones tiene más de 55 años y es su medio de subsistencia hasta alcanzar la pensión de jubilación.

En todos estos supuestos –es preciso reconocerlo- solemos encontrarnos con una fuerte reticencia por parte de la Administración local a la hora de hacer cumplir la normativa vigente para este tipo de actividades, sobre todo en aquellos municipios dedicados principalmente a la ganadería, como consecuencia de los graves perjuicios económicos que una aplicación estricta de la Ley podría suponer para muchas familias y el despoblamiento que afecta a dichas localidades. Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en Castilla y León la ganadería constituye uno de los sectores económicos más importantes y que la importancia del sector primario en nuestra Comunidad Autónoma, clave para el establecimiento de población en el sector rural y suministrador de materia prima para el desarrollo de la industria agroalimentaria, constituye uno de los sectores básicos de nuestro desarrollo industrial.

Por otro lado, a pesar de tener las competencias en esta materia, la Administración local carece, en muchas ocasiones, de los medios humanos y técnicos necesarios para comprobar las deficiencias que, en este tipo de instalaciones, suelen producirse, tales como producción de malos olores, vertidos, posibilidad de transmisión de enfermedades infecto contagiosas, vertidos, ruidos, etc. Consideramos necesario, en este sentido, incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones públicas con competencias en esta materia (Ayuntamientos, Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Ganadería y Diputaciones Provinciales). Igualmente, es preciso recordar las competencias inspectoras y de ejecución de medidas correctoras que, de forma subsidiaria, tiene la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con la legislación de prevención ambiental.

Esta Procuraduría ha tenido conocimiento del proyecto de normativa autonómica para regularizar las explotaciones ganaderas en el interior de los cascos urbanos de las poblaciones de Castilla y León. Por otra parte, reiteramos que la mejor solución sería el incremento de las ayudas económicas a los ganaderos de la Comunidad para modernizar estas explotaciones lo cual supondría el aseguramiento del ejercicio de la actividad ganadera en los pueblos de una forma eficaz y eficiente; sólo de manera excepcional, en poblaciones muy pequeñas y cuando falten pocos años para la jubilación del titular, deberían regularizarse estas

explotaciones ganaderas, vigilando el cumplimiento de la normativa sanitaria aplicable.

3. CALIDAD DE LAS AGUAS

Debe tenerse en cuenta que son varias las Administraciones públicas competentes en materia de aguas: la Consejería de Medio Ambiente, las Confederaciones Hidrográficas y los Municipios. Ello exige incrementar las relaciones de coordinación y cooperación entre todas las administraciones implicadas en la defensa del dominio público hidráulico con la finalidad de impedir la falta de sanción de las infracciones en esta materia.

Una de las cuestiones que más preocupa a los ciudadanos es la existencia de vertidos incontrolados procedentes tanto de actividades industriales como de explotaciones agropecuarias y que afectan no sólo a los caudales de los ríos, sino también a los acuíferos.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que todas las estaciones depuradoras de aguas residuales de las poblaciones deben contar con las licencias ambientales preceptivas, para evitar problemas como los existentes en los barrios segovianos de Revenga y de Madrona. Es preciso, por ello, que las Administraciones públicas cumplan escrupulosamente en la construcción de las infraestructuras ambientales con la legislación vigente.

4. DEFENSA DEL MEDIO NATURAL

Debemos recordar la necesidad de que, lo antes posible, la Comunidad Autónoma de Castilla y León desarrolle estas materias -montes e incendios forestales- junto con las vías pecuarias, para así configurar definitivamente la legislación de desarrollo autonómico en este campo.

Los problemas surgen en los aprovechamientos tradicionales de los montes en pequeñas localidades (padrón de vecinos con derecho a aprovechamiento y establecimiento de condiciones especiales).

Por último, las vías pecuarias aportan una gran riqueza al patrimonio cultural y ambiental de esta Comunidad Autónoma, la cual cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias de nuestro país. Su existencia implica necesariamente una singular responsabilidad de la Administración autonómica en orden a su protección y defensa. Precisamente uno de los instrumentos con que cuenta aquélla para desarrollar eficazmente esta labor es el ejercicio de la potestad punitiva frente a las infracciones que atenten contra la integridad y características de aquellos singulares bienes de dominio público. En concreto, se observa una preocupación de los ciudadanos por la defensa de las vías pecuarias, los cuales instan a la Consejería de Medio Ambiente a su defensa y protección mediante los actos de clasificación, deslinde y amojonamiento de éstas. Asimismo, se constata la necesidad de armonizar los usos ganaderos tradicionales con los usos recreativos al igual que su trazado con la

construcción de nuevas infraestructuras que pudiera provocar su desaparición.

5. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Los Espacios Naturales de Castilla y León suponen ya una parte importante del territorio autonómico, creciendo paulatinamente la actividad legislativa para su protección. Como es sabido, este año se ha aprobado definitivamente el Parque Natural de las Hoces del Riaza, ubicado en la provincia segoviana.

Asimismo, seguimos entendiendo necesario agilizar los trámites administrativos necesarios, en los que se requiera la autorización del órgano administrativo que gestiona el Espacio Natural, tanto en un sentido positivo, como negativo, para así dotar de mayor seguridad jurídica el desarrollo de las actividades económicas por los particulares.

Por último, es preciso recordar que la creación de estos espacios naturales no puede hacerse a costa de los derechos tradicionales de los propietarios de fincas rústicas situadas en el interior de éstos, debiendo indemnizarse los posibles perjuicios que se les pudieran irrogar como consecuencia de las limitaciones normativas que se impongan.

Cabe destacar la actuación de oficio relativa al saneamiento de aguas residuales en las poblaciones ribereñas del Lago de Sanabria. En la misma se han constatado deficiencias en el funcionamiento de las redes de saneamiento ya construidas, así como la existencia de un colector en San

Martín de Castañeda que vierte sus aguas directamente a las proximidades del lago. Es preciso, por ello, que por la Consejería de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Galende se articulen medidas para evitar el deterioro medioambiental de uno de los espacios más visitados y representativos de nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, esta Procuraduría ha constatado el retraso de años en la aprobación de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales en algunos espacios naturales, como es el caso de la Laguna Negra y el Cañón del Río Lobos, en Soria y las Hoces del Río Duratón, en Segovia.

Por último, quiero referirme brevemente a la problemática relativa a los cielos abiertos en el valle leonés de Laciana. Esta Procuraduría quiere hacer constar la necesidad de que, tanto el Ayuntamiento de Villablino como la Junta de Castilla y León tomen medidas para el cumplimiento de la normativa medioambiental así como de las directivas europeas.

Como ya se indicó en el Informe 2003, atendida la naturaleza de los hechos relatados en el escrito recibido en esta Procuraduría relativos a esta cuestión, se trasladaron los mismos a la Fiscalía a los efectos oportunos comunicándonos ésta que se iba a recabar información y en su día se contestaría. Pues bien, con fecha de entrada 21 de diciembre de 2004, la Fiscalía de la Audiencia Provincial de León puso en nuestro conocimiento que, apreciándose indicios de hechos presuntamente delictivos, había acordado la remisión de las actuaciones al Juzgado de Instrucción de

Villablino a efectos de incoación de las correspondientes Diligencias Previas.

6. 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; esto contribuiría a la concreción de la actual normativa y dotaría de mayor seguridad jurídica a la actuación administrativa en esta materia.

La actividad administrativa en materia cinegética que mayor conflictividad ha generado ha sido la tramitación de los expedientes administrativos de adecuación, constitución, ampliación y segregación de cotos de caza. En diversas ocasiones, esta Institución ha podido comprobar que tal conflictividad tenía su origen en la comisión de irregularidades procedimentales atribuibles a las administraciones locales, cuyos terrenos integraban el terreno a acotar o acotado. Ello ha dado lugar a la adopción por esta Procuraduría de resoluciones que, espero, 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 aquellos procedimientos.

Por último, hemos de constatar que algunas quejas se centran en la actividad sancionadora de la Administración autonómica, sin que, sin embargo, en este año se haya comprobado irregularidad alguna.

7. PESCA

Es preciso volver a insistir, al igual que en materia caza, en la conveniencia del desarrollo reglamentario de la Ley 6/1992, de Pesca y de la Protección de los Ecosistemas Acuáticos.

Debemos mencionar únicamente en este apartado la disconformidad que mantiene esta Procuraduría con respecto a la discriminación por razón de residencia en materia de exenciones del pago de tasas de licencias de pesca que establece nuestra normativa, por ser contraria al principio de igualdad que establecen los arts. 14, 33 y 139 CE. Amen de que dichas exenciones no se contemplan en la legislación de ninguna otra Comunidad Autónoma.

8. INFORMACIÓN AMBIENTAL

Se ha constatado, como en años anteriores, un considerable retraso por parte de las Administraciones públicas a la hora de contestar las solicitudes de información ambiental, sobrepasando, con creces, el plazo de tres meses establecido en la legislación vigente.

9. ANTENAS DE TELEFONÍA MÓVIL

9.1. Regularización de las antenas de telefonía móvil sin licencia urbanística

Esta Procuraduría llevó a cabo de oficio en el año 2004 una actuación relacionada con el régimen jurídico aplicable a las instalaciones

de infraestructuras de radiocomunicación existentes en la fecha de entrada en vigor del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, regulador, en la actualidad y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de este tipo de instalaciones.

En concreto, y con la finalidad de garantizar el principio de seguridad jurídica y de proporcionar claridad al régimen jurídico aplicable a las instalaciones de infraestructuras de radiocomunicación existentes a la entrada en vigor de la norma citada, se recomendó a la Consejería de Medio Ambiente la adopción de las actuaciones oportunas en orden a modificar el art. 6 de la misma, excluyendo, expresamente su aplicación, para las instalaciones que no dispusieran de la correspondiente licencia urbanística.

La resolución formulada fue aceptada por la Administración autonómica, la cual asumió el compromiso de incorporar la modificación sugerida en la próxima reforma del Decreto indicado.

9.2. Regularización de las antenas de telefonía móvil con licencia urbanística

Por su parte, también de oficio y en relación con la función de seguimiento en la aplicación del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, llevada a cabo por la Ponencia Técnica prevista en aquella norma, se recomendó a la Consejería de Medio Ambiente incrementar el número de reuniones del citado órgano.

Así mismo, y en relación con 11 instalaciones de radiocomunicación existentes a la entrada en vigor del Decreto que no habían acreditado el cumplimiento de los niveles de referencia previstos en su Anexo I, también se instó a la Administración autonómica a que requiriera al operador titular de las mismas, para que, de forma inmediata, procediera a la reubicación de aquéllas y, si ello no fuera posible, al cese de su actividad y a su desmantelamiento.

10. FUNCIONAMIENTO DEL CAMPO NACIONAL DE MANIOBRAS Y TIRO DE “EL TELENO”

Esta Procuraduría se encuentra llevando a cabo de oficio una investigación sobre el funcionamiento actual del Campo Nacional de Maniobras y Tiro de “El Teleno”, en la provincia de León. En el marco de la misma se ha recabado información de la Administración autonómica, a través de su Consejería de Medio Ambiente, así como de los responsables militares del campo de tiro indicado.

En próximas fechas, se adoptará una postura sobre la cuestión indicada.

ÁREA E

EDUCACIÓN

1. EDUCACIÓN

Es muy habitual que los ciudadanos y colectivos de padres de alumnos se dirijan a esta Procuraduría ante la ausencia de una contestación por escrito a sus peticiones o reclamaciones. El mero hecho de acudir a esta Institución y obtener la información reclamada supone, de por sí, para muchos ciudadanos, una gestión satisfactoria.

Sobre este extremo hemos tenido ocasión de pronunciarnos en numerosas ocasiones recordando, insistentemente, que el deber de dar respuestas a todas las solicitudes que formulen los interesados es una obligación fundamental de la administración para con los ciudadanos y, como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

Los procesos para la selección, admisión y matriculación del alumnado en los centros escolares constituyen uno de los asuntos que generan mayor conflictividad en el aspecto educativo, ya que resulta difícil que las familias acepten de buen grado decisiones administrativas que les impiden a elegir el centro docente en el que desean educar a sus hijos.

La vigilancia en los centros escolares es igualmente objeto de constante inquietud en todos los sectores implicados en la docencia. La

aparición de conductas antisociales desde edades tempranas es cada día más preocupante y la sociedad debe hacer frente a la nueva situación.

Al igual que en ejercicios pasados, en el año 2004 las quejas recibidas plantean problemas relacionados con la insuficiente capacidad de determinados centros o con su inadecuación a la normativa reglamentaria reguladora de los requisitos mínimos que deben reunir los que imparten niveles no universitarios.

Esta Institución ha podido comprobar cómo, con cierta frecuencia, la Administración local (a la que se le recuerda el deber de realizar aquellas actuaciones necesarias para la conservación y mantenimiento de los edificios escolares) aduce la imposibilidad de abordar la inversión que requieren este tipo de actuaciones.

Al respecto, hemos de lamentar que, en no pocos casos, la actuación de nuestra administración educativa se limita a realizar determinadas obras de mejora o adaptación, generalmente a medida que se van formulando denuncias concretas, para lo que frecuentemente se acude a la fórmula del convenio de colaboración con los ayuntamientos.

Es una constante reivindicación la de los padres que reclaman el derecho a disponer de unos centros educativos que cuenten con las instalaciones docentes y deportivas adecuadas al desarrollo integral de los menores.

En relación con la enseñanza universitaria, debe destacarse la colaboración por parte de los rectores de las distintas Universidades públicas de la comunidad Autónoma. Entre los expedientes de queja cabría destacar entre otros, la demanda consistente en que las distintas universidades sitas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León publiquen a través de internet las notas obtenidas en los exámenes realizados por los alumnos.

Por último, es necesario insistir en la observación, ya manifestada alguna vez, de que contestaciones remitidas por las diferentes Consejerías a las resoluciones de esta Procuraduría no parecen ser congruentes con las peticiones que se formulan en las mismas, no manifestándose de manera expresa ni la aceptación ni el rechazo de aquéllas. Estas contestaciones ambiguas lamentablemente se han repetido más de una vez, pudiéndose citar, como ejemplo, la resolución en la que se proponía la apertura de los comedores escolares durante los meses de junio y septiembre con el fin de atender a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Debe destacarse la propuesta realizada a la Consejería de Educación, reiterando una iniciativa anterior, para la agilización de los trámites tendentes a elaborar y aprobar el nuevo Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria adscritos a la Administración autonómica, derivado del desarrollo e implantación de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. En esta misma propuesta se recomendaba al citado centro directivo que, una vez dictada dicha

normativa reglamentaria, se contemple la existencia del Departamento de Economía dentro de los departamentos didácticos existentes en los Institutos de Educación Secundaria adscritos a la Consejería de Educación.

En materia de Educación de Adultos, se ha remitido una resolución a la Administración educativa para que agilice las actuaciones tendentes a aprobar el Reglamento Orgánico de los Centros específicos de Educación de Personas Adultas citado en la Disposición Final Segunda de la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León.

Asimismo, y a la luz de diversas resoluciones judiciales incorporadas al texto de la resolución, se ha propuesto a la Consejería de Educación el reconocimiento a los funcionarios docentes que ocupan cargos directivos en los Centros de Educación de Personas Adultas, de un complemento específico equiparable al de los cargos directivos de Institutos de Educación Secundaria, siempre y cuando desempeñen funciones idénticas a las de estos últimos.

La Consejería de Educación aceptó el requerimiento dirigido a que se agilicen las actuaciones tendentes a aprobar el Reglamento Orgánico de los centros específicos de educación de personas adultas.

Por lo que se refiere al abono del complemento específico en cuantía equiparable al de los cargos directivos de los Institutos de Educación Secundaria, la Consejería de Educación consideró que “no se puede afirmar que los funcionarios docentes que ocupan cargos directivos

en los Centros de Educación de Personas Adultas realicen funciones idénticas a los cargos directivos de los Institutos de Educación Secundaria”.

2. EDUCACIÓN ESPECIAL

Las quejas tramitadas ponen de manifiesto los escasos avances que experimenta la atención educativa de los alumnos discapacitados, la escasez de centros públicos de educación especial, la insuficiente dotación de medios personales, así como las deficiencias existentes respecto al transporte escolar.

Por ello, una vez más, queremos llamar la atención de la Administración sobre la necesidad de que se aseguren e incrementen los recursos destinados a la integración de los ACNEE, al menos en lo que se refiere a la presencia de profesionales especializados en los centros y a la gratuidad del transporte escolar.

ÁREA F

CULTURA, TURISMO Y DEPORTES

1. CULTURA

1.1. Patrimonio Histórico

La preocupación por la conservación, defensa y acrecentamiento de los bienes que conforman el patrimonio histórico se ha dirigido, especialmente, a fomentar la eliminación de la pasividad administrativa, en la aplicación de los instrumentos necesarios para garantizar su tutela.

La necesidad de una mayor y eficaz actividad administrativa que tutele y preserve los bienes culturales frente a comportamientos que pongan en peligro su protección ha sido puesta de manifiesto por el Procurador del Común (tanto en las intervenciones a instancia de parte como de oficio).

Ahora bien, para que exista una adecuada conservación y tutela de nuestros bienes culturales es precisa una apropiada coordinación entre las administraciones encargadas de realizar la labor protectora y supervisora del patrimonio (autonómica y local).

Puede, por ello, resultar insuficiente la labor tuteladora de la administración competente en materia de patrimonio, si la misma no se complementa con una eficaz política en el ámbito urbanístico.

Esta necesidad de intervención administrativa en la conservación del patrimonio histórico resulta, asimismo, decisiva para paliar o reducir el expolio que los bienes que lo integran vienen experimentando desde tiempo atrás. La realidad demuestra que los casos de expolio se centran no sólo en las piezas de arte ubicadas en el interior de ermitas, iglesias y otros monumentos; también los propios elementos arquitectónicos exteriores están siendo sometidos a un creciente saqueo.

Considerando, pues, conveniente abordar en el próximo Plan de Intervención de los Bienes Culturales de Castilla y León la protección del patrimonio cultural de esta Comunidad Autónoma frente a la acción destructiva de los expoliadores, el Procurador del Común ha trasladado dicha preocupación a la Consejería de Cultura y Turismo para garantizar la seguridad efectiva de nuestra riqueza patrimonial.

1.2. Camino de Santiago

Tras analizar los informes remitidos en relación con las condiciones higiénico-sanitarias de los albergues de peregrinos a lo largo del Camino de Santiago, se consideró conveniente recomendar a la Consejería de Cultura y Turismo regular el régimen general de utilización de los albergues de peregrinos. La aceptación de la resolución supondrá la mejora del servicio que se ofrece a los peregrinos en nuestra Comunidad Autónoma que tiene - no debemos olvidarlo- el mayor número de albergues del Camino de

Santiago. Sin embargo, la Consejería de Sanidad rechazó a priori prorrogar el Plan especial establecido para este año a años sucesivos.

Igualmente, se instó a los Ayuntamientos de los albergues objeto de queja a regularizar su situación, iniciando alguno de ellos los trámites pertinentes para obtenerla.

1.3. Recuperación de “La Biblia de Ávila”

En el año 2004, esta Procuraduría intervino con la finalidad de lograr la devolución de documentos integrantes del patrimonio documental de Castilla y León existente fuera de nuestra Comunidad Autónoma.

En concreto, a instancia de parte, esta Institución recomendó a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León que, en el ejercicio de las facultades reconocidas a la Administración autonómica, para la recuperación de su patrimonio cultural, iniciara las gestiones con el Ministerio de Cultura para lograr la devolución al Archivo Catedralicio de Ávila de la comúnmente conocida como “Biblia de Ávila” y de otros documentos que habían sido incautados en el Siglo XIX por el Estado a la Catedral de Ávila.

Esta actuación también fue puesta en conocimiento de la Biblioteca Nacional y del Archivo Histórico Nacional, centros dependientes del Ministerio de Cultura donde se encuentran en la actualidad tales documentos, que respondieron con prontitud a nuestras peticiones de información.

Del mismo modo, también se instó a la Consejería citada la adopción de las actuaciones oportunas, si ello fuera necesario, para garantizar que la devolución deseada no fuera en detrimento de las condiciones de conservación y acceso de los citados documentos.

En definitiva, el objetivo perseguido por esta actuación no era otro que lograr que la Administración autonómica asuma sus competencias en relación con la recuperación del patrimonio cultural de Castilla y León que se encuentre fuera de su territorio, sin que el ejercicio de las mismas deba vincularse en ningún caso a intereses políticos.

1.4. Fundación “Las Edades del Hombre”

En relación con la actuación desarrollada por la Administración autonómica respecto a la Fundación “Las Edades del Hombre”, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Cultura y Turismo.

En la misma, una vez verificado que las actividades llevadas a cabo por la prestigiosa Fundación citada se desarrollaban, principalmente, en Castilla y León, se procedió a instar a dicha Consejería a adoptar las medidas oportunas para que se procediera por la misma al ejercicio del protectorado de aquélla en la forma prevista legalmente.

Así mismo, también se recomendó que, en el ejercicio de dicha actividad de protectorado, se promoviera la inscripción de la Fundación citada en el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León.

De la contestación recibida a la resolución formulada, se desprendía que la Administración autonómica vinculaba el ejercicio del protectorado de la Fundación “Las Edades del Hombre” a un previo requerimiento del Ministerio de Cultura a la Fundación citada para que causara baja en el Registro de Fundaciones del Ministerio.

Ante esta contestación, esta Procuraduría puso de manifiesto a la Administración que ese requerimiento podía ser realizado también por la Consejería de Cultura y Turismo.

2. TURISMO

Una de las características definitorias de la vida de las personas mayores es la mayor disposición de tiempo libre. La práctica de actividades de ocio como son los viajes, tanto nacionales como internacionales, se relaciona directamente con el bienestar físico y psíquico, así como con los niveles de satisfacción personal, la autoestima y la calidad de vida.

En este sentido, hemos de reconocer el gran éxito que tienen entre las personas de mayor edad los viajes organizados por la Gerencia de Servicios Sociales “Club de los 60”, por cuanto facilitan la posibilidad de realizar viajes a múltiples y variados destinos.

En este campo, y dadas las características de los usuarios de estas excursiones, la Administración autonómica debe ser rigurosa a la hora de controlar y comprobar el cumplimiento de las medidas establecidas en el

Pliego de Condiciones Generales y Particulares que regulan este tipo de viajes.

También debe destacarse la actuación de oficio relacionada con las actividades náuticas en embalses, ríos, lagos y, en general, en aguas interiores de nuestra Comunidad Autónoma.

Así, por ejemplo, la práctica del desplazamiento en el medio acuático a través de embarcaciones propulsadas por aspas movidas a pedales (los hidropedales), la navegación con piragua en aguas tranquilas o aguas vivas, la navegación en embarcaciones a vela propulsadas fundamentalmente por la fuerza del viento (navegación a vela) y otras.

En Castilla y León, al contrario de lo que sucede en otras Comunidades Autónomas y, pese a la competencia que en materia de promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad corresponde a la misma en virtud de lo dispuesto en el art. 32.1.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, no existe una regulación de la prestación de servicios de turismo activo y de aventura a los cuales, es inherente, en mayor o menor medida, el factor riesgo.

Sería conveniente, por lo tanto, que se establezca expresamente la obligación de que las correspondientes empresas adopten las medidas de seguridad precisas para garantizar la integridad física de las personas usuarias, así como la de que el equipo y el material que sean puestos a disposición de los usuarios reúnan las condiciones de seguridad y las garantías necesarias para el uso a que estén destinados. En concreto,

deberían regularse los requisitos que deben de cumplir las empresas que organicen actividades de turismo activo (disposición de las correspondientes licencias y autorizaciones, suscripción de pólizas que cubran de forma suficiente los posibles riesgos de accidentes de los que practican las actividades, contratación de monitores en posesión del título de socorrista o de primeros auxilios, disposición de protocolo de actuación en caso de accidente, puesta a disposición de chalecos salvavidas en caso de actividades náuticas...).

Por ello, se remitió a la Consejería de Cultura y Turismo la correspondiente resolución, la cual fue aceptada, en la que se instaba a la misma a regular normativamente las actividades de turismo activo y las de aventura, con la finalidad de garantizar la seguridad de quienes practican las mismas así como los derechos de los usuarios y de las empresas que prestan los referidos servicios.

3. DEPORTES

Durante el año 2004 el Procurador del Común ha recibido escasas quejas referentes a las actuaciones de las administraciones públicas en relación con la práctica deportiva en sus múltiples manifestaciones.

Predominan las reclamaciones contra las federaciones deportivas, aunque en este ejercicio se han planteado, también, reclamaciones por usuarios de instalaciones deportivas de titularidad municipal.

En el ejercicio 2001, en su calidad de defensor del menor en Castilla y León, el Procurador del Común inició una actuación de oficio en materia de competiciones deportivas de karts al advertir que en las mismas participaban menores de edad, actuación de la que se ha dejado constancia en anteriores informes anuales de esta Procuraduría.

Teniendo en cuenta que la velocidad a la que se celebran las pruebas es un factor de riesgo para la integridad física de los participantes, se consultó a la Federación de Castilla y León de Automovilismo sobre la posible existencia de límites de velocidad en las carreras de karts o, en su defecto, si la configuración de los coches impedía alcanzar velocidades elevadas en función de la edad de los conductores.

La Federación de Automovilismo de Castilla y León indicaba que, al tratarse de pruebas de velocidad, no existía ningún tipo de limitación de la misma, únicamente la impuesta por la potencia de los motores.

Esta alarmante afirmación llevó a esta Procuraduría a trasladar al Consejo de Deportes de Castilla y León, en el año 2002, la propuesta de establecer un límite de velocidad en las pruebas deportivas acorde con la edad de los participantes, solicitando que se abordara esta cuestión en la próxima sesión que celebrara ese órgano.

La respuesta recibida en su momento reflejaba la postura favorable a incluir la cuestión en la siguiente sesión ordinaria del mismo.

Después de dirigir a la Consejería de Cultura y Turismo sucesivos requerimientos de información para conocer si, efectivamente, el tema había sido abordado y cuál había sido el resultado de las deliberaciones, se ha remitido un nuevo escrito a dicha Consejería sobre la posibilidad de que la propuesta efectuada sea evaluada por el actual órgano consultivo, el Consejo de Deportes de Castilla y León.

ÁREA G

INDUSTRIA, COMERCIO Y EMPLEO

1. INDUSTRIA

1.1. Electricidad

Como sabemos, el suministro o distribución de energía eléctrica es una actividad calificada como servicio esencial de interés general, correspondiendo a la Administración el deber de intervenir –que no siempre se cumple- en la actividad de las empresas suministradoras a través de sus potestades inspectoras y, en su caso, sancionadoras.

Las razones que han dado lugar a las reclamaciones recibidas durante el año 2004 se repiten: solicitud de soterramiento de líneas

eléctricas, irregularidades en el suministro de energía y facturaciones irregulares.

1.2. Gas

Durante el año 2004 se ha notado una disminución del número de reclamaciones en este campo y aquellas que han sido presentadas han sido solucionadas gracias a la función mediadora de esta Institución entre el reclamante, la Administración pública y la empresa afectada.

1.3. Plan solar. Gestión de ayudas

Se ha estudiado en profundidad, ante el número de quejas presentadas, la gestión de las ayudas del Plan Solar de Castilla y León de 2003 realizada por la Consejería de Economía y Empleo. Como conclusión, se ha detectado que dicha gestión ha sido en ocasiones contraria a la legislación de procedimiento administrativo común. Por este motivo esta Procuraduría ha formulado resolución a la Administración Autónoma en la que se establece la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos (máxime tratándose de ayudas convocadas en régimen de concurrencia no competitiva) y de motivar las resoluciones administrativas que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. Esta propuesta, junto a la mejora de la gestión de la línea de ayudas debe enmarcarse en los principios de objetividad, transparencia y claridad, reconocidos en la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León.

2. EMPLEO

Debe destacarse la definitiva consolidación del Servicio Público de Empleo en nuestra Comunidad Autónoma que fue creado por la Ley autonómica 10/2003, de 8 de abril y que ha configurado, definitivamente, el sistema de políticas activas de empleo de Castilla y León.

Este año tampoco se ha producido ninguna reclamación en relación con conflictos colectivos laborales, centrándose las recibidas, fundamentalmente, en el funcionamiento de los mecanismos de selección tanto de alumnos como de monitores de los talleres de empleo de distintas provincias de nuestra Comunidad.

Asimismo, se han registrado quejas sobre la gestión de las prestaciones por desempleo por parte de los servicios provinciales del Inem, dichas quejas son remitidas al Defensor del Pueblo.

Por último, debe mencionarse la necesidad de que se agilice la tramitación de los expedientes de sanción por infracción de la legislación de riesgos laborales y la de que las Administraciones públicas den efectivo cumplimiento a esta legislación en sus centros de trabajo.

3. SEGURIDAD SOCIAL

La competencia en materia de seguridad social es estatal y la mayoría de las quejas que recibe esta Procuraduría se remiten al Defensor del Pueblo.

Destacan las reclamaciones referidas a las actuaciones de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales así como las relativas a la modificación de las condiciones de las prestaciones que perciben los afectados por el síndrome tóxico.

Los problemas de coordinación entre las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social y las Mutuas, en la calificación de las enfermedades, suponen un perjuicio considerable para los pacientes y un retraso en los cuidados médicos necesarios para la curación de las enfermedades.

En relación con la compatibilidad de las prestaciones extraordinarias de síndrome tóxico con las del régimen ordinario de Seguridad Social, hemos tenido conocimiento de que se aprobó 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 el síndrome. De esta forma, el Ministerio recoge las propuestas que se formularon desde esta Procuraduría y a las que se hacía referencia en el Informe Anual anterior.

4. SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

Debe mencionarse, la satisfacción de esta Procuraduría con la modificación de la normativa reguladora del Ingreso Mínimo de Inserción (Imi). Con ella se ha conseguido que se arbitren ayudas económicas para los emigrantes retornados mayores de 65 años de edad que no pueden

percibir ninguna pensión de jubilación en su modalidad no contributiva, por no cumplir el requisito de la residencia. De esta forma, se elimina una laguna legal que permite paliar una situación socioeconómica complicada para estos emigrantes retornados que carecían de ingresos para poder subsistir.

ÁREA H

AGRICULTURA Y GANADERÍA

Aunque ha descendido ligeramente el número de quejas presentadas por los ciudadanos en relación con los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica, éstos han suscitado aún numerosos conflictos entre propietarios y Administración que los ciudadanos han hecho llegar a esta Institución el pasado año.

Así, desde un punto de vista procedimental, en el año 2004 ha reaparecido uno de los problemas crónicos de este tipo de procedimientos: el retraso en su desarrollo y la amplia dilatación en el tiempo de la llegada de su resolución y efectiva ejecución.

Aunque esta Procuraduría del Común es consciente de las peculiaridades propias de todo procedimiento de concentración parcelaria,

esta singularidad no puede generar una ampliación indefinida en el tiempo empleado para el cumplimiento de los trámites que integran el mismo.

Por ello, en dos resoluciones se ha instado a la Consejería de Agricultura y Ganadería la adopción de las medidas oportunas para la resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a las bases definitivas y al acuerdo de concentración, respectivamente, de dos zonas de concentración parcelaria, una vez que habían sido ampliamente superados los plazos establecidos para que se produjeran aquéllos.

La aceptación de las resoluciones formuladas implica que la Administración autonómica comparte con nosotros la preocupación por la demora temporal en la que incurren muchos de los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica que se llevan a cabo en la Comunidad Autónoma. Queda, por tanto, articular los mecanismos necesarios para luchar contra esos retrasos.

Por otro lado, la oposición generalizada o relevante de los propietarios en los procedimientos de concentración parcelaria obstaculiza el normal desenvolvimiento de este tipo de procedimientos.

La forma en la cual debe evitarse, en la medida de lo posible, esa oposición generalizada es una cuestión a la que se viene refiriendo esta Procuraduría en los últimos informes.

Al respecto, en el año 2004 y en un procedimiento de concentración de una zona ya concentrada, al cual se oponía una mayoría de los

propietarios afectados, el Procurador del Común recomendó a la Administración actuante la paralización formal del procedimiento, en tanto en cuanto no desapareciera, al menos en parte, la oposición citada.

Y es que, si a las dificultades propias de todo procedimiento de concentración parcelaria se añade una oposición frontal al mismo de una mayoría amplia de propietarios afectados, las posibilidades de conducir con éxito el proceso de ordenación de la propiedad son escasas.

En cuanto a los efectos jurídicos del acuerdo de concentración, no es frecuente que esta Procuraduría se pronuncie sobre el fondo del mismo, es decir, acerca del contenido de los derechos atribuidos a los propietarios en aquél.

Sin embargo, en el año 2004 sí se recomendó a la Consejería de Agricultura y Ganadería la modificación de las fincas atribuidas a un propietario, por entender que la superficie de las mismas era sustancialmente inferior a la de las parcelas aportadas por el mismo propietario. En este caso, se entendió que los derechos del ciudadano podrían verse conculcados con los efectos que para su patrimonio se derivaban de la nueva ordenación de la propiedad de la zona.

Para finalizar la referencia a la actuación de esta Institución en relación con los procedimientos de concentración parcelaria, cabe señalar que esta Procuraduría también se pronunció en el año 2004 acerca de las obras de interés general vinculadas a este tipo de procedimientos.

En este sentido, se recomendó a la Administración autonómica la previa modificación de los proyectos de obras, como requisito jurídico previo y necesario a la ausencia de ejecución, total o parcial, de obras proyectadas. La ausencia de modificación de tales proyectos en estos casos, además de viciar la ejecución de las obras, puede tener como consecuencia indicaciones erróneas en los títulos de propiedad. Con esta actuación, esta Institución quiso llamar la atención acerca de la necesidad de observar especial diligencia, por las administraciones públicas, a la hora de elaborar y aprobar los proyectos de obras.

Por último, también se instó a la Administración local la adecuada conservación de las obras de concentración parcelaria, una vez que le son entregadas.

También dentro del desarrollo rural, se continuó admitiendo a mediación las quejas relativas a la gestión del dominio público hidráulico, la gran mayoría de ellas planteadas frente a actuaciones de la Confederación Hidrográfica del Duero y de las comunidades de usuarios y regantes a ella vinculadas.

La íntima relación entre el desarrollo de muchas actividades agrícolas y la gestión adecuada del dominio público hidráulico, de un lado, y la relevancia de la cuenca hidrográfica del Duero para Castilla y León, de otro, justifican la intervención de este Procurador del Común, en estos casos.

Finalizadas las conclusiones relativas al contenido de la intervención de esta Institución en el ámbito del desarrollo rural, procede hacer una breve referencia a las actuaciones de esta Procuraduría en aquellas materias gestionadas, dentro de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la Dirección General de Producción Agropecuaria.

Así, en primer lugar, en relación con la sanidad animal, esta Institución ha puesto de manifiesto a la Administración autonómica la obligación de tramitar adecuadamente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas por los ciudadanos, por los daños que sean causados en su cabaña ganadera como consecuencia de actuaciones dirigidas a la prevención y erradicación de enfermedades.

Por otra parte, ha supuesto una novedad el pronunciamiento de esta Procuraduría del Común en torno a los procedimientos dirigidos al reconocimiento oficial de asociaciones como criadoras de perros de raza pura. En éste ámbito se ha realizado una llamada de atención a la Consejería de Agricultura y Ganadería acerca de la aplicación de los principios propios de todo procedimiento administrativo a este singular tipo de solicitudes, inclusión hecha de la figura del silencio administrativo.

También ha sido novedosa la adopción de una resolución en relación con un procedimiento sancionador incoado y resuelto por un Consejo Regulador de Denominación de Origen. Aunque estos organismos tengan personalidad jurídica propia, corresponde a la Consejería de Agricultura y Ganadería, a la que se encuentran vinculados en Castilla y

León, garantizar que sus actos y procedimientos cumplen la legalidad aplicable. Así se hizo saber a este centro directivo en relación con la institución de la caducidad en los procedimientos sancionadores.

Entrando dentro de la actividad administrativa de fomento de las actividades agrícolas y ganaderas, a través de la convocatoria y concesión de ayudas económicas, han sido varias las irregularidades que en este ámbito fueron observadas por el Procurador del Común.

En este sentido, las resoluciones adoptadas se refirieron, tanto a la concesión de ayudas agrícolas y ganaderas propiamente dichas, como a las ayudas al desarrollo local, integradas dentro de las iniciativas comunitarias Leader y Proder, con destino al ámbito rural.

En relación con las primeras, hasta en tres quejas se observaron irregularidades en la tramitación y resolución de la ayuda en cuestión.

Una de ellas se refería al escaso control que por la Comunidad Autónoma se desarrolla para verificar que, en el marco de la solicitud única de ayudas integradas en la PAC, las fincas declaradas por los solicitantes efectivamente son utilizadas legítimamente por éstos. En este sentido, se ha observado escaso interés por parte de la Administración autonómica en llevar un control riguroso de esta cuestión concreta.

Por otro lado, también se ha observado que, en otros supuestos, se adopta por la Administración un especial rigor a la hora de calificar y aceptar la documentación presentada por los solicitantes, lo cual hace que,

a la complejidad excesiva de este tipo de procedimientos, se una la especial dificultad por parte de los solicitantes para entregar, a satisfacción de la Administración, toda la documentación exigida.

Por su parte, en relación con las ayudas económicas englobadas dentro de las iniciativas comunitarias Leader y Proder, esta Procuraduría se ha pronunciado tanto en relación con la forma de gestión de las mismas, como respecto a la adecuada ejecución de los proyectos que son financiados por aquéllas.

Así, en primer lugar ha sido necesario llamar la atención a la Administración autonómica en relación con las funciones que, como parte integrante del organismo intermediario, le corresponde. Entre estas funciones se encuentra la de garantizar que el Grupo de Acción Local, finalmente elegido para la gestión de la ayuda, seleccione sus recursos humanos, de acuerdo con los principios de libre concurrencia y objetividad.

En segundo lugar, este Procurador del Común también ha puesto de manifiesto la obligación de proceder a la ejecución de los proyectos financiados con aquellas ayudas, cuando la misma corresponda a una entidad local, de acuerdo con lo dispuesto por la normativa administrativa aplicable.

Para concluir, también se integra dentro del Área de Agricultura y Ganadería la actuación de los poderes públicos dirigida a garantizar una adecuada convivencia entre los seres humanos y los animales que le sirven de compañía.

En este ámbito, las actuaciones llevadas a cabo por esta Procuraduría se han referido a tres aspectos diferentes de esta actuación: tenencia y circulación de animales de compañía; protección de estos últimos frente al maltrato; y, en fin, medidas de control de los perros potencialmente peligrosos.

En relación con el primero de los aspectos señalados, de oficio se recomendó a la Administración autonómica la modificación de la Ley de Protección de Animales de Compañía de Castilla y León, en el sentido de incorporar como infracción administrativa la conducta de pasear a los animales por las vías públicas sin la preceptiva cadena correa o cordón resistente. La modificación sugerida supondría que esta conducta, que ya se encontraba prohibida en el reglamento de desarrollo de la Ley, se tipificaría como infracción administrativa, respetando en este sentido el principio de legalidad que rige en el ámbito sancionador.

La resolución formulada fue aceptada, si bien la modificación normativa indicada, hasta la fecha no ha tenido lugar.

Por otro lado, a instancia de los ciudadanos y con la finalidad de evitar la presencia molesta de perros incontrolados en las vías públicas de la ciudad de León, se recomendó al Ayuntamiento de esa ciudad y a la Administración autonómica la colaboración entre ambos organismos en orden a la prevención y represión, en el marco de la distribución de competencias entre Comunidad Autónoma y entidades locales previstas en

la Ley citada, de conductas infractoras en materia de circulación de animales de compañía por las vías públicas.

En segundo lugar, en relación con la protección de los animales ante el maltrato, en el año 2004 esta Procuraduría instó a la Administración autonómica la incoación de un procedimiento sancionador dirigido a investigar y, en su caso, a sancionar unas conductas que, presuntamente, habían causado el sufrimiento y, finalmente, la muerte de una perra y de sus cachorros.

Inexplicablemente, a mi juicio, la Administración autonómica se negó al inicio del correspondiente procedimiento sancionador, lo cual lleva a esta Institución a llamar la atención aquí sobre la necesidad de investigar los presuntos maltratos de animales y, en su caso, de reprimirlos con vigor y energía.

Por último, en tres resoluciones formuladas por esta Institución en el año 2004 se ha instado la adopción de medidas de control y de seguridad en relación con perros potencialmente peligrosos.

Incoación y resolución de los correspondientes procedimientos sancionadores, retirada preventiva del animal o declaración formal de perro potencialmente peligroso, son algunas de las medidas que hemos recomendado.

En las contestaciones a las resoluciones formuladas recibidas, en especial de la Administración autonómica, se observa un, a juicio de esta

Procuraduría, especial respeto al derecho de propiedad del dueño sobre el animal potencialmente peligroso y una cierta relajación en el ejercicio de las funciones de control y represoras que en este ámbito corresponden a aquélla.

Sin embargo, la proliferación de noticias en los medios de comunicación relativas a ataques a personas generados por animales de raza canina, que pueden ser calificados como potencialmente peligrosos, es reveladora de una situación que exige el máximo celo, por parte de las administraciones públicas con competencias en la materia.

En materia de protección de animales de compañía es interesante destacar la propuesta que he realizado, a la vista de la tradición histórica informada por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares (Ávila), para que en la fiesta de “Las Luminarias” se adopten las medidas que sean pertinentes para evitar las actuaciones de los jinetes que puedan suponer sufrimiento a los caballos y, singularmente, la introducción de los caballos en las hogueras, apartándose de la que parece haber sido tradición ancestral de la “purificación a través del humo”.

ÁREA I

FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

1. PERSONAS MAYORES

El avance del sistema social de atención a las personas mayores de Castilla y León, ha venido encaminado a facilitar los recursos y prestaciones que proporcionen la atención adecuada a las necesidades de este colectivo y, con ello, la mejora de su calidad de vida y bienestar.

Aun así, el aumento de los procesos generadores de dependencia, las situaciones de marginación y soledad y la transformación de la estructura familiar tradicional, suscitan frecuentes demandas de apoyo y asistencia que mantengan cubiertos los aspectos básicos de la vida diaria del mayor.

La puesta en marcha de una política eficaz orientada hacia una atención integral adaptada a las nuevas necesidades de este sector de la población, resulta fundamental tanto en lo relativo al derecho a transitar por las calles sin peligro, como en la permanencia en el entorno natural como en el acceso y estancia en estructuras residenciales.

En lo que se refiere a este último aspecto, es obligado insistir en la necesidad de impulsar el desarrollo de mayores acciones que garanticen la prestación de una atención de calidad.

Todo ello sin descartar, incluso, que con independencia de que resulte adecuada la calidad de la atención prestada, ha de valorarse positivamente la posibilidad de mejora de las políticas asistenciales para incrementar el grado de satisfacción y bienestar de los mayores institucionalizados y, en definitiva, su nivel de calidad de vida residencial.

Por ello, se considera muy desafortunado, en el ámbito de la protección de las personas mayores y del respeto a sus derechos adquiridos, el criterio adoptado por la Administración autonómica sobre la aportación económica de los usuarios a la financiación del coste por estancia en centros residenciales de titularidad pública o concertados.

Esta Procuraduría considera que este régimen económico (derivado del Decreto 56/2001, de 8 de marzo) no puede ser de aplicación a las personas que con antelación a la entrada en vigor de tal norma tuviesen la consideración de residentes, debiendo continuar en el disfrute de sus derechos adquiridos y no siéndoles de aplicación tales efectos económicos.

Entre tales derechos, destaca el respeto que merecen los antiguos residentes sobre las pagas extraordinarias en su integridad (de acuerdo con el régimen económico vigente a su ingreso). Además, el Procurador del Común ha reflexionado sobre la conveniencia de que la integridad de las pagas extraordinarias se extienda, asimismo, a los nuevos usuarios ingresados a partir del 1 de abril de 2001.

No debe olvidarse que el logro de un envejecimiento de calidad aparece asociado a la necesidad de velar por una suficiencia económica que

permita afrontar la cobertura de gastos personales y la práctica de actividades de ocio relacionadas directamente con el bienestar, la satisfacción personal, la autoestima y la calidad de vida de los mayores.

Es evidente que la escasez de recursos económicos de una parte importante de la población mayor, se muestra como principal motivo de las necesidades que surgen en la vejez.

Teniendo en cuenta, por tanto, que la restricción de ingresos representa una importante pérdida del bienestar, el Procurador del Común no considera correcto que sea la propia Administración, encargada de promover la protección de este colectivo, la que perjudique su calidad de vida.

Por lo tanto para garantizar un envejecimiento de calidad es preciso el establecimiento de sistemas de aportación económica en los que no se computen las pagas extraordinarias (como ocurre en otras Comunidades Autónomas), razón por la que esta Procuraduría instó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a la eliminación de este tipo de pagas, de las liquidaciones que se practiquen para la financiación del coste de las estancias en plazas residenciales dependientes de la Administración autonómica o concertadas, en relación con todos los residentes y con independencia de la fecha de su ingreso.

Es más, esta misma recomendación se efectuó por esta Procuraduría en el año 2001, año en el que se analizaron por primera vez los efectos que para los mayores, usuarios de residencias de la tercera edad de la

Comunidad o de plazas concertadas, derivaron de la entrada en vigor del Decreto ya mencionado.

En aquella ocasión no se recibió respuesta alguna en relación con la resolución dictada. Al insistir, este año, sobre esta misma cuestión, la Administración ha rechazado de forma expresa la resolución, considerando, entre otros extremos, que de aceptarla existiría un doble régimen de liquidación de estancias y ante situaciones económicas idénticas los residentes, que reciben los mismos servicios, abonarían tarifas distintas, lo que provocaría una situación claramente discriminatoria.

Ahora bien, esta respuesta no es aceptable teniendo en cuenta que lo que se propone por esta Procuraduría, es que no se practique retención alguna, por lo que hace a las pagas extras, con independencia de la fecha en que el residente haya ingresado en la Residencia en cuestión.

A esta necesidad de velar por la suficiencia económica de las personas mayores, en especial de las que cuentan con menores recursos, se une, así mismo, el necesario ofrecimiento de apoyos a los familiares cuidadores de este colectivo, quienes con sus cuidados contribuyen a hacer posible la permanencia de los mayores en su entorno social y familiar.

Ahora bien, para lograr estos objetivos no basta con la prestación de apoyos en el domicilio, información, apoyo psicológico y social al cuidador y programas de respiro familiar, si no que es, además, necesario el establecimiento de otros apoyos de carácter económico que eviten los efectos negativos que para los cuidadores pueda tener la atención constante

que exige la situación de las personas mayores, tales como el aislamiento social y laboral.

Este tipo de medidas de apoyo está regulado en la Ley de Atención y Protección a las Personas Mayores, si bien el reconocimiento del derecho a su percepción debía restablecerse reglamentariamente. Ello motivó que el Procurador del Común instara el inmediato desarrollo de la citada norma para regular de forma detallada estas ayudas económicas para las familias o personas que ejerzan como cuidadores de personas mayores dependientes a su cargo.

Con esa misma finalidad de mantener a los mayores en su entorno habitual, el Procurador del Común ha considerado también precisa la regulación de la figura del acogimiento familiar de personas mayores, como una alternativa a la institucionalización de aquellos que por diversas circunstancias no pueden seguir residiendo en su domicilio habitual. Por ello se ha instado a la Administración autonómica a la elaboración de dicha normativa, acorde con las propias previsiones de la planificación regional.

Adquiere, también, especial relevancia la necesidad de intensificar el ejercicio de la facultad punitiva con la que, en este ámbito de la protección de colectivos especialmente vulnerables, no sólo se desarrolla una actividad represiva, sino que, a su vez, se tutelan importantes intereses dignos de constituir el objetivo prioritario de la acción administrativa.

También en este ámbito de la protección de este colectivo, se ha reflexionado sobre la necesidad de regular, de forma general, los traslados

entre centros de la tercera edad situados en distintas Comunidades Autónomas, así como la posibilidad de que pueda solicitarse el ingreso en un centro residencial perteneciente a la red pública de una comunidad Autónoma distinta de aquella en la que resida el solicitante.

Y es que dado que la normativa no contempla los traslados entre centros públicos o concertados de las distintas Comunidades Autónomas, se plantean a menudo situaciones dramáticas y de muy difícil solución, por la necesidad sentida de proceder al reagrupamiento familiar o al retorno a la Comunidad de origen.

Estos problemas venían siendo abordados por el Defensor del Pueblo, al menos desde el año 1997. Ahora bien, su persistencia constatada por esta Procuraduría en alguna de las reclamaciones recibidas, aconsejó al Procurador del Común dirigirse a aquella Institución estatal por si estimaba procedente la continuación de las actuaciones dirigidas a solucionar el problema. En concreto, en la actuación de oficio desarrollada por esta Institución, se sugirió al Defensor del Pueblo la posibilidad de valorar la oportunidad de plantear esta cuestión el marco de la conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, con la finalidad de adoptar algún mecanismo de coordinación.

2. MENORES

En el ejercicio de sus derechos, los niños y adolescentes -por su propia condición de individuos en desarrollo- se encuentran en una

situación de debilidad e indefensión que les constituye en un sector de la población caracterizado por una especial vulnerabilidad.

Esta circunstancia determina, inevitablemente, la necesidad de ofrecer una protección jurídica y administrativa capaz de dispensar el pleno desarrollo de su personalidad y propiciar su integración familiar y social.

Desde el principio de primacía del interés del menor, la atención a la infancia, orientada hacia la promoción de su bienestar, al desarrollo de sus derechos y al favorecimiento de su autonomía personal, implica, entre otros aspectos interconectados, el ejercicio de actuaciones específicas de protección ante situaciones de riesgo o desamparo.

Ha sido, por ello, la eficacia de esta acción protectora el principal objeto de la intervención supervisora del Procurador del Común en el ámbito del sistema de protección a la infancia, examinándose la necesidad de favorecer, de forma prioritaria, la permanencia en el seno de la familia, salvo que la protección de su integridad y seguridad hagan precisa bien la separación temporal del menor de su familia (estableciendo luego las condiciones que posibiliten su retorno a aquélla) o la ruptura definitiva de la familia de origen, para promover la integración del menor en un entorno de convivencia alternativo, adecuado y estable.

En este ámbito de la intervención protectora determinante de una ruptura de la convivencia con los padres biológicos, el acogimiento familiar, como medida de protección de aplicación prioritaria frente al

residencial, se muestra como un instrumento fundamental para facilitar la consecución de los fines perseguidos por la acción protectora.

Su existencia y desarrollo depende principalmente de la colaboración de familias acogedoras, que siendo indispensables para este sistema protector, precisan de la articulación de medidas de apoyo, como programas de respiro, que permitan la asistencia, el descanso y la ayuda necesaria para mantener el bienestar psicológico, físico y emocional del cuidador.

La necesidad de procurar la mayor eficacia del acogimiento familiar y facilitar la consecución de sus objetivos, hizo reflexionar al Procurador del Común sobre la necesidad de implantar apoyos o recursos de respiro para los acogimientos familiares, fundamentalmente de especial dificultad, que permitan reducir los niveles de sobrecarga, tanto física como emocional, de las familias acogedoras, facilitar momentos de descanso y de respuesta a sus necesidades específicas.

La constitución de dichos apoyos o recursos, instada por esta Procuraduría a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, implica la ejecución práctica de la propia planificación regional y servirá de medio para impulsar y ampliar la captación de familias acogedoras para este tipo de acogimientos con características o dificultades especiales.

En el ámbito de la actuación de oficio materializada en el informe especial elaborado sobre los menores desprotegidos o en situación de riesgo de esta Comunidad Autónoma, se valora positivamente la atención

prestada por las administraciones implicadas a las consideraciones realizadas y el seguimiento de las resoluciones formuladas por el Procurador del Común en defensa de la infancia.

En este mismo ámbito, esta Procuraduría ha recomendado a la Administración autonómica la elaboración de la normativa específica para las denominadas ludotecas como centros de carácter social.

Por otro lado, esta Institución, en el ejercicio de sus funciones en defensa de los menores, propuso la modificación del art. 148 de la Ley de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, con la finalidad de atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las infracciones tipificadas en la misma a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Con esta resolución, pretendía acabarse con la indefinición del órgano competente para sancionar las infracciones tipificadas en la norma aludida.

En definitiva, se consideraba oportuno residenciar la potestad sancionadora en un órgano concreto dentro de la Consejería citada, en atención, única y exclusivamente, a la gravedad o levedad de las distintas infracciones y sanciones, con independencia, por tanto de la materia o sector de la actividad a los que fueran referibles los hechos constitutivos de la infracción, teniendo en cuenta que lo que se pretende es proteger a los menores y corregir y sancionar conductas que puedan resultar nocivas para el pleno desarrollo de su personalidad.

3. MINUSVALÍAS

Nuevamente, durante el año 2004, el mayor número de quejas han venido motivadas por la falta de accesibilidad al medio físico, al transporte y a la comunicación sensorial. Destacan las relativas a las barreras con que se encuentran las personas invidentes y deficientes visuales: las superficies comerciales, ubicación del mobiliario urbano y estacionamientos indebidos en la vía pública.

Por lo que se refiere a las barreras arquitectónicas, destaca la actuación de oficio motivada por el escaso número de albergues de peregrinos en el Camino de Santiago con posibilidades de ser utilizados por los peregrinos que sufren alguna discapacidad.

Cuando las personas con discapacidad recorren el Camino de Santiago ejercitan, como el resto de los peregrinos, un derecho reconocido en la Constitución a todos los ciudadanos a participar en las actividades culturales, religiosas, de ocio, etc.

Por ello, y sin perjuicio de que en el futuro se pueda contar con una regulación suficiente del uso de los albergues, así como de los resultados, en su caso, de la Estrategia Regional de Accesibilidad de Castilla y León, procede valorar la posibilidad de adoptar medidas coyunturales específicas en orden a aplicar medidas de eliminación de barreras arquitectónicas en los albergues de titularidad pública, así como exigir de los particulares e instituciones que son propietarios de locales, edificios o dependencias destinados a este fin la eliminación de barreras en sus establecimientos.

Sería de interés introducir como condición ineludible para acceder a las subvenciones de la Consejería destinadas a costear obras de mantenimiento y mejora de los albergues la de que dichas obras llevaran aparejada la mejora de la accesibilidad de los elementos afectados.

Como en años anteriores, esta vez con motivo de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, hemos llamado la atención de las Corporaciones Locales sobre las barreras en los colegios electorales, mediante resolución dirigida, únicamente, a aquellos ayuntamientos que en ocasiones anteriores no habían dado respuesta a nuestras comunicaciones.

Las ayudas públicas y, en concreto, su escasa cuantía o su no concesión, también han sido objeto de quejas. Y ello tanto las prestaciones estrictamente económicas y periódicas como las pensiones, como aquellas destinadas a la adquisición de material ortoprotésico, adaptación de vehículos, ayuda a domicilio y otras.

La ocupación de las plazas de aparcamiento que se localizan con señalización especial para conductores discapacitados, o para vehículos destinados al transporte de personas discapacitadas, requiere una autorización expresa. Cuando se trata de aparcamientos próximos a edificios públicos, o a zonas comerciales o de ocio, tienen menor nivel de ocupación que el resto de las plazas, lo que da lugar a una especie de conciencia en otros conductores de “disponibilidad general”. Ello, sin duda, fomenta el escaso respeto hacia ellas. Incluso en ocasiones llegan a convertirse en parking particular. Con ello se establece una barrera

urbanística que impide acceder a los servicios básicos al sector de discapacitados, que no tiene elección, ya que las características de estas plazas son las únicas que hacen posible, por ejemplo, el desembarco de una silla de ruedas con cierta comodidad.

Por ello es necesario que las Corporaciones Locales exijan mayor celo a los agentes de la Policía Local en la aplicación de las medidas coercitivas y disuasorias previstas en la normativa municipal ya que la medida más eficaz es, sin lugar a dudas, la atención y vigilancia de los vehículos estacionados.

Todo ello con independencia, de la organización de campañas de sensibilización ciudadana, algo planteado por esta Institución en otras ocasiones.

Otras cuestiones motivo de quejas han sido la falta de accesibilidad de la propia vivienda, así como el acceso al trabajo de las personas discapacitadas.

Cuando en el inmueble no existe otro medio de comunicación vertical que la escalera y no hay espacio común apto para la instalación de un ascensor, en los casos más graves las personas se ven obligadas a permanecer en sus pisos, sin posibilidad alguna de salir a la calle o, en los menos graves, o a solicitar expresamente ayuda para hacerlo.

Es evidente que la inhabitabilidad de la vivienda lleva aparejada la privación de otros derechos, como el de salir a la calle con libertad,

disfrutar del ocio, participar en la vida de la ciudad y del barrio. Por ello es necesario que los Poderes públicos tomen conciencia de que resulta preciso elaborar soluciones para armonizar el derecho de propiedad con el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna. Así, por ejemplo, creando líneas de ayuda de carácter especial que hagan posible el acceso a una nueva vivienda, así como de otras destinadas a las comunidades de propietarios para realizar las obras o instalaciones necesarias.

En materia de Función pública, la Ley de la Función Pública de Castilla y León (DL 1/1990 de 25 de octubre) en su art. 40.2 establece que, en las pruebas selectivas, serán admitidas las personas con minusvalía en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y dispone que en las citadas pruebas se establecerán las adaptaciones posibles de trabajo y medios para su realización.

No obstante, la falta de concreción y desarrollo de dicha norma impide que los órganos de selección actúen con decisión a la hora de conceder dichas adaptaciones, ya que no cuentan con el asesoramiento y colaboración de otras administraciones y entidades, tal y como se establece en la normativa estatal.

Por ello, resulta necesario establecer precisiones al respecto, facilitando el asesoramiento y colaboración de otros organismos en relación con la verdadera necesidad y suficiencia de las adaptaciones de tiempo y medios solicitadas por el aspirante en cada caso, como único modo de garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Por otra parte, en el último año ha habido protestas de las personas discapacitadas relativas al encarecimiento que han experimentado las adaptaciones de los vehículos. Ello constituye una cuestión que debe ser tomada en cuenta por la administración, la cual deberá tomar medidas, creando líneas de ayuda con este fin, dada la importancia que el uso del vehículo está cobrando en la actualidad.

Finalmente, entiende esta Procuraduría que debe favorecerse el fortalecimiento de la práctica asociativa mediante el concierto de colaboraciones con asociaciones y la elaboración de proyectos comunes, con la finalidad de que los poderes públicos se comprometan con la aplicación de medidas adecuadas en beneficio del acceso al trabajo, a la atención socio-sanitaria, a las necesidades educativas, eliminación de barreras, etc., de los discapacitados.

4. SALUD MENTAL

La realidad del actual sistema de salud mental y asistencia psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma, permanece aún lejos del ofrecimiento de las necesarias soluciones asistenciales para evitar el desamparo, abandono y marginación de algunas personas con enfermedad mental crónica o prolongada.

Esta situación convierte en inevitable la organización de una atención comunitaria, que asista las diferentes necesidades y carencias sanitarias y sociales de este colectivo.

Resulta fundamental, para ello, la intervención coordinada de los ámbitos administrativos social y sanitario, para dar una efectiva respuesta asistencial que atienda las necesidades individuales de los afectados, asegurando la continuidad de los cuidados y ofreciendo el recurso adecuado a las circunstancias de cada caso.

Este ofrecimiento de soluciones coordinadas que eviten situaciones de indefensión debe pasar, incluso, por la cooperación con el sector privado, a través de los correspondientes conciertos, para lograr un adecuado nivel de cobertura. Y, en ciertos casos, por el abono de los gastos generados por la estancia en plazas privadas, de estar justificada la causa del ingreso y no ser proporcionado un centro por el sistema público para ofrecer la asistencia prescrita por especialistas del mismo.

En el desarrollo de este necesario modelo de asistencia a la salud mental resulta, pues, imprescindible, en algunos supuestos, la prestación de una adecuada atención residencial. Pero la falta de disponibilidad suficiente de este tipo de recursos, viene también provocando importantes carencias asistenciales, especialmente sobre los enfermos crónicos que carecen de apoyo familiar o éste se revela incapaz de asumir su atención.

Reflexionando, pues, sobre la necesidad de implantación de alternativas residenciales comunitarias destinadas a las personas con trastornos mentales crónicos, el Procurador del Común considera imprescindible la creación y puesta en marcha de miniresidencias por parte de la Administración autonómica, completando con la iniciativa privada

una adecuada red de alojamientos residenciales en Castilla y León. Esta necesaria iniciativa pública deberá incluso perfeccionarse mediante el establecimiento de conciertos con estructuras residenciales dependientes de la citada iniciativa privada.

Además es precisa la aprobación de una normativa específica de autorización y funcionamiento de este tipo de alojamientos residenciales, como recursos especializados del sistema de acción social.

A ello se une la necesidad de mejorar el funcionamiento de los dispositivos de salud mental ya existentes; concretamente de las Unidades de rehabilitación psiquiátrica, al encontrarse algunas bloqueadas con pacientes crónicos. De esta forma se evitaría la imposibilidad de acceso a las mismas por parte de pacientes precisados de este tipo de rehabilitación.

No hay que olvidar, junto a todo ello, la necesidad de que las personas con discapacidad (del tipo retraso mental) vean satisfechas sus demandas en el ámbito de los servicios sociales, garantizando el ofrecimiento de los recursos asistenciales precisos para su atención, sin exclusión de aquellos discapacitados psíquicos con trastornos de conducta.

Constituyendo la atención residencial una de las formas de asistencia social especializada dirigida a este colectivo, son muchos los casos en que la falta de plazas suficientes en centros de esta tipología impide, pese a reunirse los requisitos exigidos, la efectividad del ingreso.

Ante el desequilibrio existente entre la demanda y la oferta de plazas para discapacitados psíquicos (lo que genera exclusión social) el Procurador del Común ha instado a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a la creación de nuevos centros o plazas que permitan hacer efectivo el derecho de todos los minusválidos psíquicos, incluyendo a los que, además, padecen junto a su minusvalía o retraso mental alteraciones de conducta.

Tampoco el tratamiento de los trastornos de la personalidad (entre ellos el trastorno límite) por parte del sistema público, ha estado exento de críticas. Incluso se ha convertido en un problema de salud mental de demanda creciente, que ha llevado a esta Procuraduría a considerar que la Consejería de Sanidad debe crear o al menos estudiar (como así se ha recomendado) la conveniencia de crear unidades específicas para abordar de manera integral los trastornos de la persona, especialmente, los trastornos límite.

Ello teniendo en cuenta, entre otros extremos, la situación negativa de los pacientes afectados y sus familias, que se consideran deficientemente tratados por el sistema sanitario de esta Comunidad Autónoma, invocando, al parecer, su desigualdad respecto de enfermos de otras regiones; la contradicción que supone que los propios especialistas del Sacyl recomienden el recurso a unidades específicas inexistentes en Castilla y León y el hecho de que la propia Consejería de Sanidad reconoce el carácter emergente de esa patología.

Además, se considera oportuno destacar que esta Procuraduría ha constatado, incluso en fechas posteriores a la de cierre de este informe, que en ocasiones son los propios facultativos del sistema sanitario público de Castilla y León los que consideran necesaria, para el adecuado abordaje terapéutico de la enfermedad, la intervención de recursos específicos, concretamente Unidades específicas de trastornos límite de la personalidad, inexistentes en esta Comunidad y cuya creación, como se ha dicho, ha sido expresamente rechazada por la Administración.

En el informe anual correspondiente al año 2003, esta Procuraduría daba cuenta de la resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, recomendando, entre otros extremos, que mediante la aprobación de la oportuna normativa, se procediera a la creación de una Comisión de Tutela adscrita a esa Consejería para el ejercicio, entre otras funciones de los cargos tutelares de las personas mayores de edad incapacitadas legalmente, la administración de sus bienes y la realización de actuaciones tendentes a su integración y normalización en su propio medio o, alternativamente, a proporcionarles los recursos adecuados para su asistencia o atención, cuidado, rehabilitación y afecto necesario.

La citada Consejería ha aceptado dicha resolución, indicando que se está trabajando en la creación de una Comisión Tutelar de personas adultas de la Comunidad de Castilla y León que se caracterizará por una participación multisectorial, por su carácter complementario a las

actuaciones que correspondan en primera instancia a otras personas físicas del entorno familiar, y la garantía última del Sistema de tutela.

Dicha Comisión estará integrada no sólo por Administraciones públicas, sino también por entidades tutelares privadas sin fines de lucro.

Según el informe remitido, la norma por la que se creará esta Comisión se encuentra actualmente en proceso de elaboración, y la Consejería agradece a esta Institución las observaciones expuestas que, al parecer, serán tenidas en cuenta en su redacción.

AREA J

SANIDAD Y CONSUMO

1. SANIDAD

1.1. Salud pública

Hemos de destacar, en primer lugar, la necesidad de mejorar y reforzar los controles que deben efectuar los servicios veterinarios oficiales de salud pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en centros y establecimientos públicos, para el cumplimiento de las condiciones de sanidad e higiene establecidas por la normativa vigente. En los albergues

de peregrinos ello dio lugar, por cierto, a una queja cuya tramitación se desarrolla en el apartado de Cultura de este informe.

Igualmente, esta Procuraduría, a través de una reclamación, ha comprobado la situación de ilegalidad en que se encuentran los establecimientos denominados *grow-shops* que se dedican a la venta de productos para el cultivo de la marihuana y que tienen licencias de actividad de herbolario concedidas por los Ayuntamientos. Por ello, esta Procuraduría del Común acordó dirigirse al Defensor del Pueblo, por si considerase conveniente dirigirse a su vez a la Administración del Estado, para que ésta regulase dichos establecimientos, bien prohibiéndolos o bien estableciendo una autorización específica. El Defensor del Pueblo nos ha contestado que se ha dirigido al Ministerio del Interior solicitando información al respecto.

1.2. Atención sanitaria

1.2.1 Atención primaria

En lo que respecta a la atención primaria, hemos de constatar que una parte de las quejas se refiere a los medios con que cuentan los centros de salud de poblaciones intermedias, alejadas de las capitales de provincia, como es el caso de la localidad de Cuéllar. En estos supuestos, se debe tener en cuenta esta circunstancia para dotarles de los medios precisos para la mejora de la atención primaria y especializada, intentando evitar, en la medida de lo posible, los desplazamientos a la capital de provincia.

Asimismo, es preciso que, de forma urgente, se dote de un Centro de Salud a la Zona Básica de Salud Universidad-Centro en la capital salmantina, ya que el existente no cumple con la legislación vigente en la actualidad. Esta Procuraduría es consciente de las dificultades de búsqueda y localización de un edificio que cumpla las condiciones precisas en pleno casco histórico de Salamanca, pero debe darse cumplimiento, entre otras cosas, a una Proposición No de Ley aprobada en el año 2002 por las Cortes de Castilla.

Es también imprescindible que la Consejería de Sanidad, en el diseño de la política de ordenación sanitaria, tenga en cuenta las especiales características de nuestro medio rural, con una población dispersa y envejecida, intentando acercar la mayor cantidad de prestaciones a estos núcleos, en el marco del necesario equilibrio presupuestario. Así, los habitantes de la localidad leonesa de Veguellina de Órbigo que, con una población de 2000 habitantes, tenían que desplazarse dos kilómetros para la extracción de sangre, con las dificultades añadidas de transporte. Afortunadamente, la Consejería de Sanidad aceptó la resolución de esta Procuraduría e inició los trámites para la implantación de un punto de extracción periférica de análisis de sangre.

1.2.2. Atención especializada

En lo que respecta a la atención especializada, hemos de mencionar las quejas referidas a la atención pediátrica, la cual se ve afectada por los cambios de población en determinadas localidades tales como Laguna de

Duero, en Valladolid o El Espinar, en la provincia de Segovia. Es preciso, por ello, que se articulen mecanismos desde la Administración sanitaria para modificar los profesionales adscritos a los centros de salud, en estos casos.

Igualmente, es preciso tener en cuenta la existencia de cabeceras de comarcas en zonas periféricas, como Puebla de Sanabria, a la hora de estructurar esta atención pediátrica, para evitar desplazamientos innecesarios y como una medida esencial para el asentamiento de la población y de apoyo a la natalidad.

Otras quejas se han referido a la falta de cobertura por el sistema público de salud de la asistencia sanitaria en enfermedades bucodentales congénitas. Esta Procuraduría valora muy favorablemente las nuevas prestaciones que se han incluido tras el Decreto 142/2003. Sin embargo, es preciso que la Comunidad Autónoma actúe como impulsora para que el Sistema Nacional de Salud cubra estas prestaciones, precisamente por el carácter congénito de dichas enfermedades. Son especialmente graves los dos casos atendidos por esta Procuraduría, al afectar a niños y jóvenes, con repercusiones en su aparato digestivo y con un elevado coste económico para sus padres.

Asimismo, recogemos con satisfacción el hecho de que el tratamiento con Sintrom se realice por profesionales especializados en los Centros de Salud, evitando desplazamientos innecesarios, en la medida de lo posible, a los centros hospitalarios.

1.2.3. Atención hospitalaria

En lo que respecta a la atención hospitalaria, destacan las reclamaciones referidas a presuntas asistencias sanitarias deficientes por parte de facultativos adscritos a los distintos centros hospitalarios de nuestra región. Sin embargo, tampoco debe inferirse de las mismas una mala praxis por parte de los profesionales médicos. Desde esta Institución se hace un llamamiento para que se incremente la dotación presupuestaria en los distintos hospitales, tras el traspaso de competencias, así como para que se agilice, en su caso, la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial y no se produzca ninguna paralización imputable a la Administración que pueda desvirtuar el legítimo derecho del usuario al resarcimiento de los daños producidos.

Una de las demandas con mayor repercusión social ha sido la atención hospitalaria en la comarca de Benavente, y la solicitud de creación de un nuevo Hospital Comarcal. Esta Procuraduría no puede pronunciarse sobre si lo procedente en este caso es un Centro de Especialidades o un nuevo Hospital comarcal. Ésta es una decisión que corresponde a la Administración autonómica la cual, en el ejercicio de sus potestades discrecionales de planificación sanitaria, puede decidir entre varias opciones, igualmente justas. Sin embargo, sí se comprobó que la ratio camas/población es la mitad que en los hospitales comarcales de Medina del Campo, Aranda de Duero y Miranda de Ebro. También sería precisa la implantación de un servicio de partos/pediatría y de urgencias de 24 horas

teniendo en cuenta su población y su ubicación geográfica (eje de comunicaciones principal del noroeste español).

Otras quejas se refieren a la falta de técnicas quirúrgicas en centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma. Así, por ejemplo, en el Hospital palentino del Río Carrión se programó a un paciente la intervención quirúrgica de los dedos de los pies, mediante la técnica percutánea, cuando dicha técnica no estaba implantada en ese centro hospitalario, lo cual ha supuesto al paciente una demora de dos años.

1.2.4. Listas de espera

En lo que respecta a las listas de espera volvemos a destacar, tal como sucedió el año pasado, nuestra disconformidad con los criterios de admisión utilizados en las listas de espera para la fecundación *in vitro*, no debiendo excluirse, a juicio de esta Institución a aquellos hombres que deseen revertir su vasectomía en el caso de cambio de pareja.

Finalmente, esta Procuraduría muestra su satisfacción ante el Acuerdo 261/2003 de la Junta de Castilla y León por el que se asume un compromiso de calidad en la atención sanitaria, reduciendo las listas de espera y asumiendo plazos concretos. Y ello porque resulta preciso intensificar los esfuerzos para evitar demoras, como las que esta Procuraduría pudo comprobar en el Servicio de Neurocirugía del Hospital General Yagüe de Burgos.

1.2.5. Derechos de los pacientes

Respecto de los derechos de los pacientes, esta Procuraduría quiere poner de manifiesto la exigencia, por parte de éstos, de una mayor calidad de la atención hospitalaria. Debe destacarse el expediente relativo al excesivo ruido de los televisores en el Hospital Clínico Universitario de Valladolid, el cual motivó una resolución de esta Procuraduría en la que se sugiere el establecimiento de un sistema similar a los auriculares que se han implantado en los medios de transporte colectivo, por carretera y ferrocarril, y que lamentablemente fue rechazada por la Consejería de Sanidad.

1.2.6. Varios

Debe también hacerse referencia a la problemática que afecta a determinados colectivos, como personas que han finalizado su contrato con el Ejército, o religiosos retornados de misiones, en relación con la obtención de una tarjeta sanitaria, en su modalidad de asistencia no contributiva. A este respecto resulta preciso que, por parte de las Administraciones públicas, se eliminen los obstáculos para su emisión, ya que la asistencia sanitaria en nuestro país se ha desvinculado del Sistema de Seguridad Social.

Igualmente, es preciso que la Inspección Médica extreme las cautelas en el visado de los fármacos con la finalidad de evitar errores cuyo coste no debe ser asumido por el paciente.

Por último, queremos reflejar la necesidad de articular, por los órganos administrativos de la Administración autonómica (Consejerías de Fomento y de Sanidad), un sistema para facilitar el transporte ordinario de los pacientes del medio rural a los correspondientes centros de salud.

2. CONSUMO EN GENERAL

El desconocimiento de los derechos que le asisten, unido a la actitud prepotente y/o postura dominante que algunos empresarios, comerciantes, industriales o prestadores de servicios adoptan ante una reclamación individual, hace que en la mayoría de los casos el consumidor desista de sus pretensiones.

Cierto es que nuestra Constitución, a través del art. 51, señala 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”. Ello quiere decir que las Administraciones públicas deben intervenir en las relaciones comerciales y no limitarse a eludir sus responsabilidades bajo la excusa de que se trata de cuestiones de naturaleza jurídica privada que deban plantearse ante los tribunales de justicia.

Durante el año 2004 fueron pocos los particulares que acudieron a esta Institución, alcanzando, por el contrario, un elevado protagonismo las asociaciones de consumidores y usuarios que, un año más, siguen

denunciando la pasividad de la Administración ante las reclamaciones presentadas.

3. CAMPAÑAS PUBLICITARIAS DE ENERGÍA VERDE

Ante la incompatibilidad entre las campañas de venta de “energía verde” aparecidas en diversos medios de comunicación y desarrolladas por diversas empresas eléctricas, y las normas de protección de los consumidores y usuarios de Castilla y León, se procedió a formular, de oficio, una resolución a la Consejería de Sanidad.

En la misma, con la finalidad general de lograr que los consumidores y usuarios de Castilla y León obtuvieran una información suficiente y correcta de los servicios de “energía verde” ofertados por algunas empresas eléctricas, se instó a la Consejería citada a iniciar actuaciones sancionadoras frente a las empresas eléctricas anunciantes, por la posible comisión de una infracción administrativa en materia de protección de consumidores y usuarios con ocasión de la difusión de las campañas de publicidad citadas.

La resolución formulada fue aceptada por la Administración autonómica.

ÁREA K

JUSTICIA E INTERIOR

1. JUSTICIA

A lo largo del año 2004 se ha producido un cierto incremento en el número de quejas presentadas en esta área, en su mayor parte relacionadas con la disconformidad del ciudadano, que ha sido parte actora o demandada en un proceso judicial, con el contenido de la sentencia o resolución que ha puesto término a dicho proceso.

Ciertamente, en informes anteriores se venía indicando que los ciudadanos conocen cada vez mejor el ámbito de competencias de esta Institución. Sin embargo, y aún siendo cierto lo anterior, siguen acudiendo a esta Institución como un último recurso ante lo que consideran una sentencia o resolución injusta y con la pretensión de que esta Institución revise su contenido y, en su caso, lo modifique.

Evidentemente, ese tipo de pretensiones no tiene cabida en los términos del art. 1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, a cuyo tenor, esta Procuraduría, en el ejercicio de sus funciones, supervisa la actuación de la Administración Regional, Entes, Organismos y de las Autoridades y del personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público, así como la actuación de los Entes

Locales de Castilla y León en las materias en la que el Estatuto atribuye competencia a la Comunidad Autónoma.

Obviamente, los órganos judiciales no forman parte de la Administración Autonómica o Local de Castilla y León, ni la circunstancia de que el concreto órgano judicial contra el que se plantea una reclamación tenga su sede en el territorio de esta Comunidad Autónoma permite a esta Institución controlar su actuación.

Ahora bien, cuando se trata de disconformidades con resoluciones judiciales, esta Procuraduría del Común carece de competencias para su revisión, pero tampoco entra dentro de las funciones o competencias del Defensor del Pueblo dicha revisión.

Como es sabido, el Estado español se configura como un Estado de Derecho, basado en la división de poderes. Uno de dichos poderes es el Poder Judicial integrado por Jueces y Magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley, tal y como indica el art. 117 de la Constitución.

Precisamente por ello, en ese mismo precepto se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

En consecuencia, el único mecanismo legalmente previsto para revisar el contenido de una resolución judicial, es la interposición del recurso que en cada caso esté previsto, recurso que a su vez han de resolver los Tribunales.

Todo ello, sin perjuicio de la competencia atribuida al Tribunal Constitucional para conocer del recurso de amparo. En efecto, a través del recurso de amparo, dicho Tribunal puede controlar la existencia de tales violaciones cuando las mismas derivan de forma inmediata y directa de un acto u omisión de un órgano judicial.

En atención a lo indicado, el Procurador del Común, ante reclamaciones de ese tipo, rechaza su admisión a trámite, aclarando al ciudadano las razones de dicho rechazo, y ello sin necesidad, en muchos casos, de remitir al Defensor del Pueblo las quejas recibidas, dado que dicha Institución tampoco podría efectuar una revisión de la resolución judicial concreta con la que no está de acuerdo el reclamante.

En esta Comunidad Autónoma, ya se ha dicho en ocasiones anteriores, no se ha producido por el momento una transferencia de competencias en materia de justicia, si bien este año se ha creado la Gerencia Regional de Justicia y, al parecer, se están iniciando las negociaciones precisas para dicho traspaso.

Ahora bien, lo hasta ahora expuesto, una vez producido el traspaso, no sufrirá variación alguna, puesto que en ningún caso será posible controlar el ejercicio de la función jurisdiccional por órganos ajenos a los

integrantes del poder judicial. Ello no obstante, sí será posible para esta Procuraduría supervisar a la denominada “Administración de la Administración de Justicia”.

En todo caso, por el momento, cuando la concreta reclamación formulada por un ciudadano apunta a una presunta falta cometida por el titular de un órgano judicial o por el personal al servicio de la Administración de justicia, el Procurador del Común remite el expediente al Defensor del Pueblo. En ocasiones, además, se informa a los reclamantes, de considerarse procedente, sobre el procedimiento de tramitación de quejas que puede plantear en relación con la actuación de tales órganos, regulado en el Reglamento 1/98, aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2 de diciembre de 1998, indicándole, además, el lugar en el que pueden presentarse tales quejas y en el que pueden encontrar el modelo de impreso a utilizar.

Además, se les aclara que la formulación de tales reclamaciones no suspende los plazos establecidos en las Leyes para el ejercicio de cualquier recurso, acción o derecho que pudiera asistirles y que en su tramitación no es posible, tampoco, revisar el contenido de las resoluciones dictadas en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Como en años anteriores, se han recibido reclamaciones contra la actuación de los abogados designados de oficio o elegidos por los ciudadanos para la defensa de sus derechos e intereses legítimos en el curso de un proceso en trámite o ya finalizado.

En ocasiones, se han recibido reclamaciones relacionadas con estos profesionales cuando el ciudadano les había encomendado la defensa o dirección de un concreto asunto que ni siquiera llegaron a plantear.

En la mayor parte de estos casos, ya se ha dicho en informes anteriores, se aclara a los reclamantes el carácter privado de la relación que vincula a un cliente con su abogado, lo que impide a esta Institución analizar el problema planteado, y se efectúan indicaciones generales sobre los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los abogados en el ejercicio de su profesión y el órgano ante el que, en cada caso, debe plantearse su exigencia.

Si la reclamación se extiende al Colegio de Abogados al que pertenece el abogado afectado, se admite a mediación con la finalidad de recabar información y, en su caso, remitir la queja y la información recibida al Defensor del Pueblo, de apreciarse, tras el análisis de dicha información, algún tipo de irregularidad o, en otro caso, archivar el expediente, especialmente cuando se comprueba que el problema que se planteaba en el mismo se ha solucionado.

También se han planteado reclamaciones relacionadas con el reconocimiento o denegación del derecho a litigar gratuitamente, si bien todas estas reclamaciones han de remitirse al Defensor del Pueblo, dado que el reconocimiento de ese derecho compete a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita con relación a las que, en esta Comunidad Autónoma, no existe competencia alguna.

Por último, siguen reiterándose las reclamaciones contra los retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales y se reciben muchas solicitudes de ayuda en materia de derecho penitenciario o que afectan a la situación de personas condenadas a penas privativas de libertad. En muchos casos, se ha constatado que lo pretendido por los propios condenados o sus familias es el traslado del interno a un centro penitenciario más cercano a su familia y, en otras, se aludía a presos con algún padecimiento o enfermedad mental que, a juicio, de quien se dirigió a esta Institución, no debía estar en un centro penitenciario, al no ser éste el lugar más adecuado para abordar y tratar dicha enfermedad.

Así mismo, y como ha ocurrido en años anteriores, se han recibido quejas relativas al incumplimiento o retraso en la ejecución de sentencias firmes en las que la condena afectaba a una administración estatal, local o autonómica.

En los dos últimos supuestos, y así puede constatarse en la concreta exposición de algunos de tales expedientes, esta Institución ha solicitado información a la administración afectada sobre las razones de dicho retraso, y en muchos casos en la respuesta remitida a esta Institución se ha comunicado, finalmente, el cumplimiento del fallo dictado.

Ello no obstante, en un caso en concreto en el que no se constató dicha situación, se consideró oportuno recordar a la Administración afectada (un Ayuntamiento de esta Comunidad) la obligación que sobre la misma pesa de cumplir las sentencias y resoluciones judiciales (como

indica el art. 118 de la Constitución Española), al margen o con independencia de que dicha ejecución se haya instado. Una exposición detallada de esta cuestión puede consultarse en la parte del informe relativa a la ejecución de sentencias (área K).

A lo largo de este año se ha constatado nuevamente la desconfianza que genera en algunos ciudadanos la actuación de los Juzgados y Tribunales y la de los profesionales que tienen encomendada la defensa de sus legítimos intereses. Ahora bien, como se ha destacado otras veces, esa desconfianza y las suspicacias que se observan en esta Institución no siempre tienen su reflejo en una actuación concreta y, en muchos casos, las críticas que se suscitan obedecen a la circunstancia de que el ciudadano, cuando es lego en derecho, no conoce la forma de proceder, ni en muchos casos la normativa concreta que debe aplicarse al caso planteado por él.

Por lo demás, de nuevo debe hacerse una referencia a aquellos supuestos en los que el ciudadano se dirige al Procurador del Común comunicando hechos que podrían ser constitutivos de una infracción penal, supuesto en el que se trasladan los mismos al Ministerio Fiscal.

De igual forma, se comunican a las correspondientes Fiscalías las situaciones conocidas por esta Institución y de las que, a su juicio, deriva la posible existencia de una causa de incapacitación en una persona, la necesidad de adoptar alguna medida de protección y hasta la situación de riesgo o desamparo en que puede encontrarse algún menor.

También se trasladan al Ministerio Fiscal aquellas irregularidades detectadas por esta Procuraduría en el curso de una investigación, cuando tales irregularidades superan simples infracciones administrativas y podrían llegar a ser constitutivas de alguna figura delictiva, en este caso además, dando cumplimiento así al art. 18.3 de la Ley 2/1994, reguladora de esta Institución.

Por lo demás, y aunque no constituye una novedad sino una reiteración de lo expuesto en el informe del año anterior, conviene recordar nuevamente la obligación que pesa sobre las administraciones sujetas al ámbito de supervisión del Procurador del Común de colaborar con el, tal y como establece el art. 3 de la Ley 2/1994, ya citada.

En caso contrario, esta Procuraduría debe trasladar la falta de colaboración al Ministerio Fiscal (arts. 3.2 y 18.2 de dicha Ley), pues esa obstaculización puede ser constitutiva del delito previsto y penado en el art. 502.2 del vigente Código Penal.

A lo largo del año 2004 y hasta la fecha de cierre de este informe, no se ha remitido ninguna comunicación a la Fiscalía relacionada con dicho precepto.

Además se considera oportuno destacar que este año ha concluido una actuación de oficio desarrollada por esta Procuraduría en relación con la pena de trabajos en beneficio de la Comunidad.

En dicha actuación se ha recomendado a la Administración autonómica la conveniencia de firmar un convenio con la Administración penitenciaria para la gestión de dicha pena, contribuyendo así a compatibilizar el cumplimiento de la pena con la realización de las actividades cotidianas del penado y favoreciendo su reinserción social.

Ello no obstante, dado que el RD 690/1996 por el que se establecen las circunstancias de ejecución de dicha pena, establece que el trabajo debe ser facilitado por la Administración penitenciaria, que a tal fin puede suscribir los oportunos convenios, esta Procuraduría también se dirigió al Defensor del Pueblo para que, si lo consideraba oportuno, se dirigiera a esta Administración con la finalidad de llegar a la firma del citado convenio.

Además se dirigió un escrito a la Federación Regional de Municipios y Provincias con la finalidad de que por la misma se intensificasen las actividades que fomentasen la actuación de las entidades locales de esta Comunidad que aún no lo hubieran hecho al Convenio de Colaboración que se había suscrito entre el Ministerio del Interior y esa Federación.

Todo ello al considerar el Procurador del Común que la oferta de puestos de trabajo en los lugares de residencia de los penados, o próximos a los mismos, favorecería su reinserción social y facilitaría el cumplimiento de la pena que, tras las últimas reformas operadas en nuestro sistema punitivo, se han visto potenciadas.

Por último, debe hacerse referencia a dos de las actuaciones más relevantes llevadas a cabo por esta Procuraduría en el año 2004, en esta área. Concretamente las relacionadas con las actuaciones de homenaje y recuperación de la memoria histórica de represaliados en la guerra civil española y con la situación de los ciudadanos castellano leoneses residentes en Cuba.

2. RECUPERACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, un año más esta Institución se ha ocupado de la actividad de las Instituciones públicas en relación con la recuperación de la memoria de quienes se vieron privados de derechos fundamentales, como la vida o la libertad, en la guerra civil y en la época franquista posterior.

En concreto, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que la Administración autonómica proceda a regular las actuaciones que deben ser llevadas a cabo, una vez que sea solicitada la localización de una fosa común, garantizando, en cualquier caso, el papel protagonista de los familiares de los caídos en el proceso que se siga. En este sentido, deben ser éstos, y no otros particulares, quienes adopten las decisiones acerca de las actuaciones de recuperación y homenaje que deban desarrollarse, que no siempre tienen por qué implicar la exhumación de los restos, correspondiendo a los poderes públicos el papel de apoyo e impulso de tales actuaciones.

3. CASTELLANOS Y LEONESES RESIDENTES EN CUBA

Respecto a la segunda de las cuestiones señaladas, la existencia de una colonia castellana y leonesa en Cuba y las especiales circunstancias sociales y políticas existentes en el país citado, aconsejaron a este Procurador del Común llevar a cabo una visita personal a la isla y a las asociaciones castellanas y leonesas que en ella existen.

El resultado de ese viaje fue el conocimiento de primera mano de un gran número de quejas y problemas sufridos por nuestros paisanos y por sus familias ante los cuales las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma no deben quedar impasibles.

Esta Institución así lo entiende y por ello se ha dirigido en solicitud de información, relacionada con las cuestiones planteadas por los ciudadanos y con la actuación llevada a cabo por los poderes públicos al respecto, a la Administración autonómica, a las diputaciones provinciales y a los nueve ayuntamientos capitales de provincia.

Así mismo, también se ha dirigido esta Procuraduría al Defensor del Pueblo para que esta Institución promoviera ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales modificaciones normativas necesarias para mejorar la situación de los ciudadanos españoles, en general, y castellanos y leoneses, en particular, en aquel país.

En concreto, se procedió a poner de manifiesto la conveniencia de establecer como requisito para ser beneficiario de una prestación asistencial

por ancianidad en el extranjero, haber cumplido la edad de jubilación forzosa prevista en el sistema de protección social del país de residencia, en vez del actual de haber cumplido 65 años.

Así mismo, también se puso de manifiesto la conveniencia de que la atención procurada a los emigrantes españoles en los supuestos de ancianidad de los mismos y de cese de su actividad laboral por esta circunstancia, pudiera extenderse también a sus familiares más directos en los casos de fallecimiento del emigrante que venía percibiendo la prestación y de situación de necesidad de su familia, a través de la inclusión de un nuevo programa de ayuda por parte del Ministerio.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se encuentra valorando en la actualidad la conveniencia y oportunidad de las modificaciones normativas propuestas.

4. TORO DE LA VEGA, TORDESILLAS

En el ámbito de la Administración Local debe destacarse el compromiso del Ayuntamiento de Tordesillas de reformar las bases reguladoras del Torneo del Toro de la Vega con el fin de humanizar y dignificar el espectáculo, el cual no se ha llevado a efecto, desarrollándose el festejo en condiciones similares a años anteriores.

AREA L

HACIENDA

La actividad supervisora de esta Procuraduría respecto de las actuaciones de las administraciones tributarias (autonómica y local, principalmente) encuentra su apoyo fundamental en la defensa de los derechos y garantías que la Constitución reconoce a los ciudadanos los cuales han de participar en el adecuado sostenimiento de las cargas públicas, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema basado en los principios de legalidad y justicia tributaria.

El adecuado equilibrio que debe existir entre las potestades administrativas y los derechos de los ciudadanos es especialmente necesario en las actuaciones administrativas de naturaleza tributaria, debiendo las administraciones públicas extremar las cautelas en el cumplimiento de los trámites y garantías que los respectivos procedimientos tributarios establecen.

El retraso en las devoluciones de ingresos indebidos interesados por los contribuyentes y la falta de resolución a las reclamaciones presentadas a tal fin han sido motivo reiterado de queja en esta Institución.

DEPARTAMENTO II

**DEPARTAMENTO DE DEFENSA DEL ESTATUTO
DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL
ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y
LEÓN**

Las actuaciones realizadas desde este Departamento han obedecido a diferentes motivos, manteniéndose el denominador común del estudio y seguimiento de cuestiones que se repiten a lo largo de los últimos años.

Especial atención ha suscitado la enseñanza del euskera y de la lengua gallega en los territorios de nuestra región que han manifestado su interés. En este sentido, se ha podido comprobar que la enseñanza de la lengua gallega, aun en sus primeros pasos, ha logrado un cierto índice de aceptación en la población de la comarca leonesa de El Bierzo y únicamente se significó esta Procuraduría sobre la conveniencia de ampliar los instrumentos de publicidad de la enseñanza de la lengua gallega para aquellos centros docentes de la citada comarca que aun no la imparten.

Por lo que respecta a la enseñanza del euskera, se considera que la pretensión de los ciudadanos residentes en algunas poblaciones cercanas al País Vasco debería ser atendida, siguiendo un criterio similar al acordado para la comarca de El Bierzo.

Por otra parte, como ya se ha indicado en este informe, a veces, las contestaciones remitidas por algunas Consejerías a las resoluciones del Procurador no son congruentes con las peticiones que se formulan en las mismas, no manifestándose de manera expresa ni la aceptación ni el rechazo de aquéllas. Así, nos encontramos, por ejemplo, con la resolución que se dictó sobre la conveniencia de elaborar un Plan Integral de Extranjería y la respuesta remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial -prácticamente un año después de que se remitió la resolución- fue la simple remisión de un documento denominado “Estrategia Regional para la Inmigración”.

Por último, aunque la intervención de esta Institución en relación con la problemática planteada por las solicitudes de devolución de documentos que se encuentran en la actualidad en el Archivo General de la Guerra Civil, con sede en Salamanca, se ha iniciado ya en el año 2005, considero oportuno hacer aquí una breve referencia a la misma por la relevancia y difusión pública de la cuestión controvertida.

En este sentido, dos han sido las quejas planteadas al respecto, quejas que han dado lugar a que se iniciara por esta Institución una labor de seguimiento de la actuación de la Administración autonómica y estatal en relación con el Archivo de la Guerra Civil. Para su desarrollo, nos hemos dirigido en solicitud de información a la Consejería de Cultura y Turismo y

al Ministerio de Cultura. Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe se ha recibido informe de la Ministra de Cultura.

Entendemos que la compleja problemática planteada no debe ser abordada desde una única perspectiva, y por ello, considero que, siendo importante a estos efectos la resolución del contencioso planteado con la Generalidad de Cataluña acerca de la devolución de documentos que fueron incautados en su día y que en la actualidad obran en el Archivo, también lo es la necesidad de transformar el mismo a través de una posible ampliación de sus fondos, de una mejora en las condiciones de conservación y acceso a los actuales y, en fin, de un incremento en la dotación de medios personales y materiales del Archivo General de la Guerra Civil.

En el año 2004, han sido varias las modificaciones normativas que han sido sugeridas a la Administración autonómica y estatal, en este último caso a través de la Institución del Defensor del Pueblo, siempre en aras de lograr una mayor protección de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones públicas y al amparo de lo dispuesto en el art. 20.2 de la Ley del Procurador del Común.

1. NORMAS DEL ESTADO

1.1. Normas con rango de Ley

1.1.1. Protección de los bienes locales frente a los actos vandálicos realizados por menores

Con demasiada frecuencia, las corporaciones locales vienen sufriendo daños en el mobiliario urbano por parte, muchas veces, de menores.

En relación con esta cuestión se procedió a dirigir una comunicación al Defensor del Pueblo en la cual se manifestaba la necesidad de abordar una serie de modificaciones normativas dirigidas a permitir que las entidades locales pudieran reaccionar adecuadamente ante tales daños.

Entre tales medidas, se incluyeron modificaciones de la Ley de Medidas de Modernización de la Administración Local y de la Ley de Seguridad Ciudadana, dirigidas a permitir sancionar a los padres o tutores en sustitución del menor, así como de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, con la finalidad, en este caso, de que las entidades locales puedan exigir el importe de los daños y perjuicios causados a los bienes públicos, utilizando, en su caso, la vía de apremio.

1.1.2. Régimen fiscal de las ayudas económicas a los represaliados en la Guerra Civil y en la dictadura franquista

En relación con el régimen fiscal de las ayudas económicas convocadas por la Junta de Castilla y León con la finalidad de manifestar el reconocimiento de la Comunidad Autónoma a las personas que “sufrieron privación de libertad por defender los valores democráticos” en la época de la guerra y posguerra civil, esta Procuraduría se dirigió de oficio a estas Cortes de Castilla y León

En efecto, comprobado que tales ayudas debían tributar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se estimó oportuno proponer a estas Cortes que adoptaran las medidas oportunas ante las Cortes Generales para que tales prestaciones fueran declaradas exentas a los efectos del Impuesto citado.

1.2. Normas reglamentarias del Estado

1.2.1. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial

A la vista de diversas quejas que habían sido presentadas ante esta Procuraduría en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados por administraciones públicas, se estimó procedente dar traslado, de oficio, al Defensor del Pueblo de una serie de consideraciones en relación con tales procedimientos.

En concreto, se consideró oportuno indicar a aquel comisionado parlamentario que procediera, si así lo estimaba oportuno, a instar al

Ministerio de Administraciones Públicas a la iniciación del procedimiento dirigido a la introducción en el ordenamiento jurídico de un precepto que facultara a los órganos administrativos competentes para la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, para inadmitir a trámite de forma motivada aquéllas que carezcan manifiestamente de fundamento.

1.2.2. Fomento del alquiler de viviendas: recargo en el impuesto de bienes inmuebles sobre viviendas vacías

Dentro de una apuesta decidida por la adopción de las medidas normativas necesarias para fomentar el alquiler de viviendas, esta Procuraduría se dirigió en el año 2004 al Defensor del Pueblo, poniendo de manifiesto a esta Institución la conveniencia de que la Administración del Estado aprobase la norma reglamentaria que determine las condiciones que deben ser cumplidas por una vivienda desocupada para que, en su caso, pudiera serle aplicado el recargo en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Esta medida normativa permitiría que los ayuntamientos pudieran decidir la exigencia o no del recargo destinado a gravar especialmente las viviendas desocupadas y de dotar así de contenido real una previsión general contenida en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Hasta la fecha, no ha sido aprobada la norma sugerida.

2. NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

2.1. Normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley

2.1.1. Bonificaciones fiscales en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Se ha realizado igualmente una propuesta de reforma normativa referida a la regulación de las bonificaciones fiscales en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, concretamente respecto a la deducción prevista en el ordenamiento autonómico para la adquisición de viviendas de mayor superficie por las familias numerosas, con el fin de beneficiar a las familias que pudieran sufrir graves problemas económicos, siendo la propuesta rechazada por la Consejería de Hacienda.

2.1.2. Publicidad dinámica

Esta Institución llevó a cabo en el año 2004 una actuación de oficio relacionada con la ausencia de regulación en Castilla y León de la publicidad dinámica y, en concreto, del reparto domiciliario de publicidad.

Como resultado de la misma, se propuso a la Administración autonómica el inicio de las actuaciones necesarias para promover la aprobación de una Ley de Publicidad Dinámica. Entre los contenidos que esta Procuraduría consideraba conveniente incluir en la citada Ley, se encontraba una regulación del reparto domiciliario de publicidad, que sometiera el mismo a la previa obtención de una autorización municipal y

que garantizase, en cualquier caso, que no se depositara publicidad en aquellos buzones particulares cuyos propietarios manifestasen expresamente su voluntad de no recibirla.

La Administración autonómica no aceptó la resolución formulada, con base en argumentos jurídicos que fueron rebatidos por esta Institución.

2.1.3. Celebración de espectáculos públicos en edificios declarados de interés cultural y en su entorno

La frecuencia con la que se celebran espectáculos públicos, ya sea en edificios sujetos a todo tipo de protección establecida en la legislación del patrimonio histórico, ya sea en terrenos inmediatos a aquéllos, llevo a esta Procuraduría a dirigirse de oficio a la Administración autonómica, con la finalidad de instar a ésta que garantizase el tratamiento singularizado, por parte de las administraciones públicas competentes, de los espectáculos públicos cuando éstos afecten o puedan afectar a bienes inmuebles declarados de interés cultural y a su entorno.

Para ello, se propuso la introducción, en el futuro Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León, de las previsiones necesarias a tal efecto, incluida la prohibición en determinados casos, y desarrollando reglamentariamente la citada Ley, cuando ésta fuera aprobada, en este aspecto concreto, si ello resultare preciso.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Cultura y Turismo.

21.4. Relaciones intercomunitarias en procedimientos de evaluación de impacto ambiental

Ante la existencia de actuaciones sometidas a impacto ambiental en una Comunidad Autónoma con posible incidencia en su desarrollo sobre el medio ambiente de otra Comunidad, se propuso de oficio a la Consejería de Medio Ambiente el inicio de las actuaciones oportunas para promover una modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con la finalidad de introducir en ésta última una regulación expresa de las relaciones intercomunitarias en el ámbito de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Como contestación a la resolución formulada, la Consejería de Medio Ambiente señaló que las indicaciones realizadas por esta Institución eran ya observadas en este tipo de procedimientos, no considerando necesario, por tanto, llevar a cabo la reforma sugerida.

2.2. Normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

2.2.1. Sanitarios interinos

Otra propuesta de reforma realizada en el año 2004 venía referida a la conveniencia de modificar la baremación establecida para acceder a puestos de trabajo sanitarios con carácter temporal en el ámbito de la Consejería de Sanidad, incluyendo como mérito favorable los servicios

prestados en el sector privado en la misma categoría a la que se quisiera acceder en el sector público. La Consejería de Sanidad no consideró oportuno modificar la normativa, al considerar que la regulación actual respetaba los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

2.2.2. Cierres temporales de farmacias

Por otro lado, y a la vista de la problemática suscitada en el estudio de un expediente iniciado a instancia de parte, se consideró necesario el desarrollo reglamentario de la Ley de Ordenación Farmacéutica, con el fin de concretar el régimen de cierre temporal de las Oficinas de Farmacia.

2.2.3. Régimen jurídico aplicable a las actividades sometidas a comunicación, previstas en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León

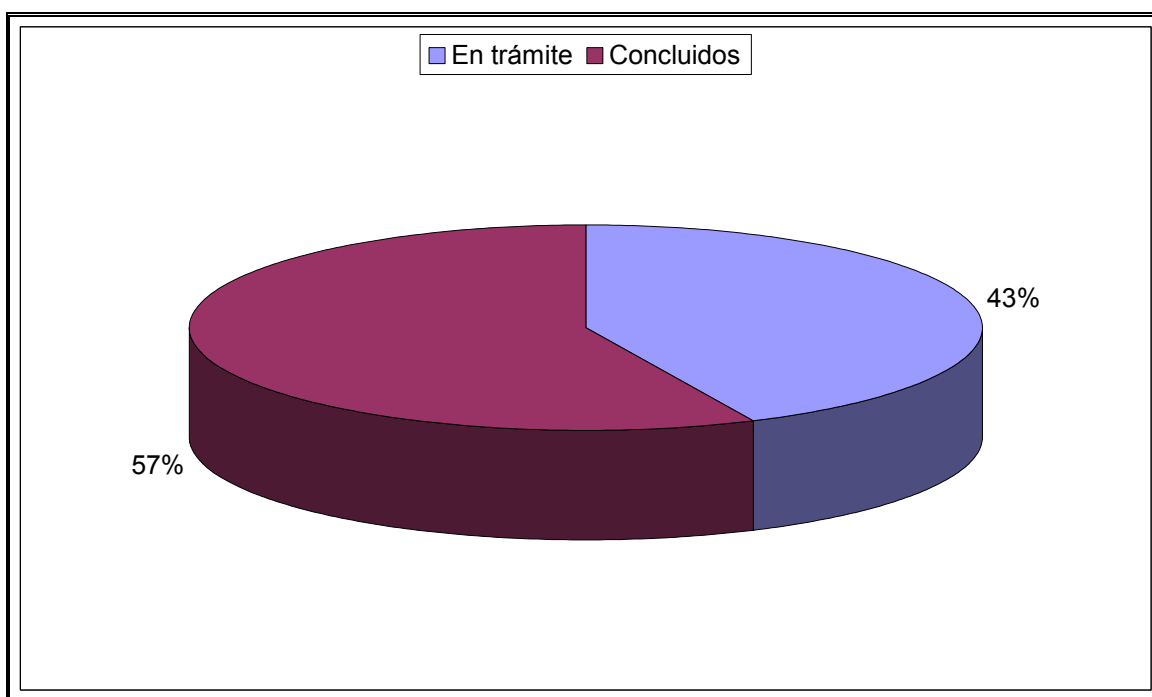
También se inició una actuación de oficio relativa a las actividades sometidas a comunicación, de conformidad con la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

En concreto, se recomendó a la Administración autonómica que desarrollase reglamentariamente la citada Ley y, en concreto, la documentación a adjuntar a las comunicaciones previas. La Consejería de Medio Ambiente aceptó esta resolución indicando que desde la misma se está trabajando en el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2003.

ESTADÍSTICAS

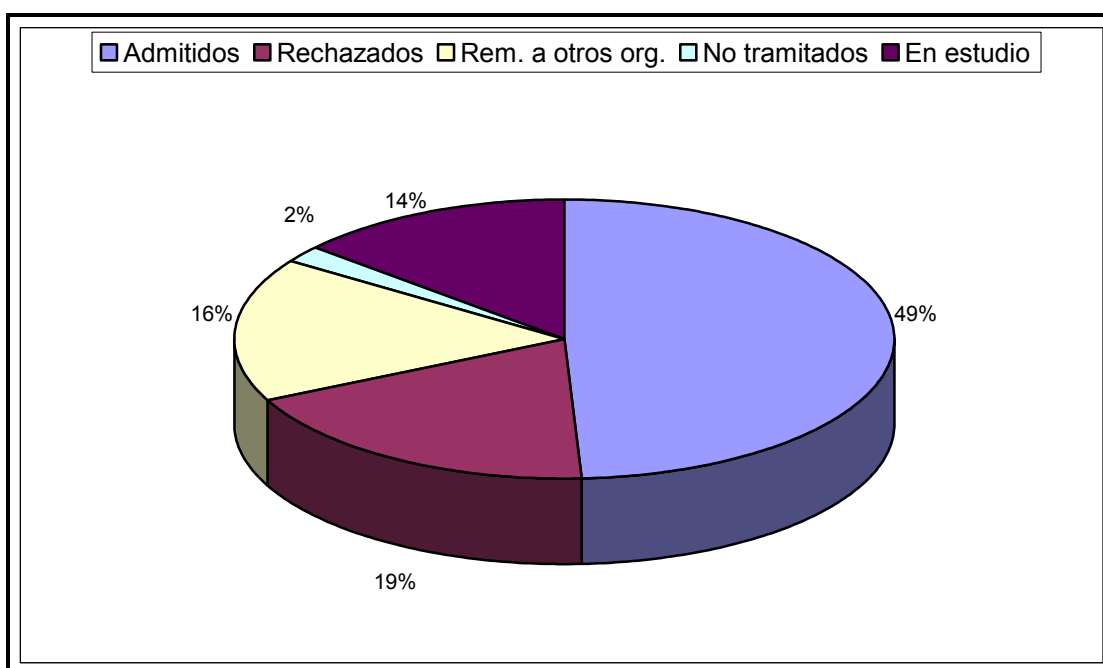
EXPEDIENTES EN TRÁMITE/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	1005	43%
Concluidos	1329	57%
TOTAL	2334	



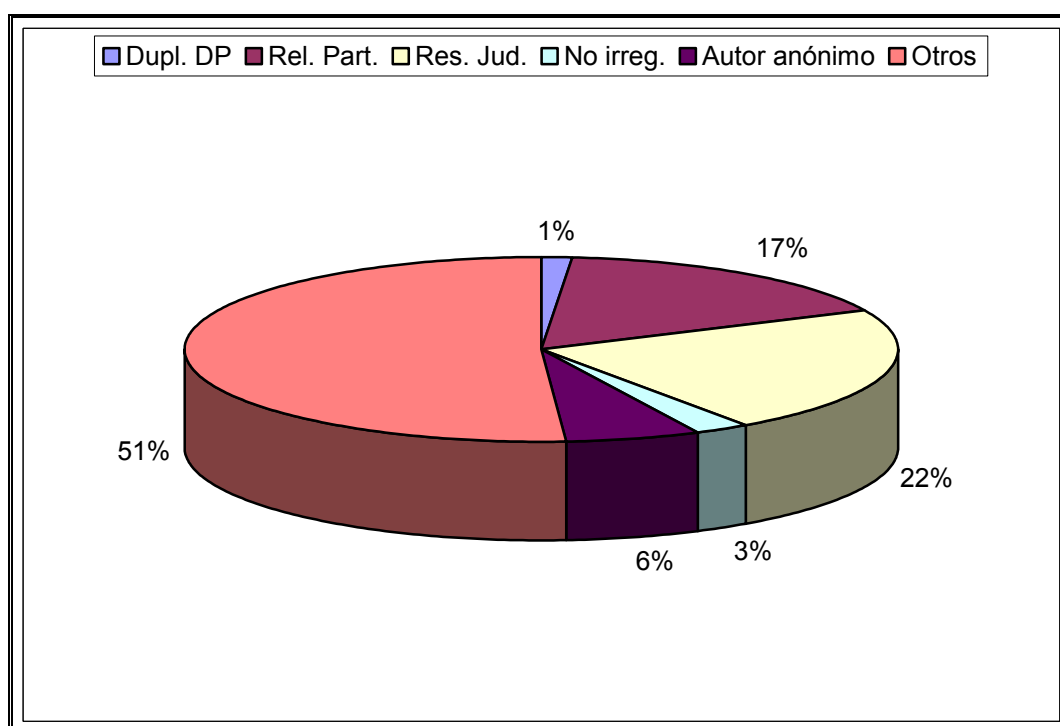
SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 2004

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidos	1145	49%
Rechazados	440	19%
Rem. a otros def.	384	16%
No tramitados	47	2%
En estudio	318	14%
TOTAL	2334	



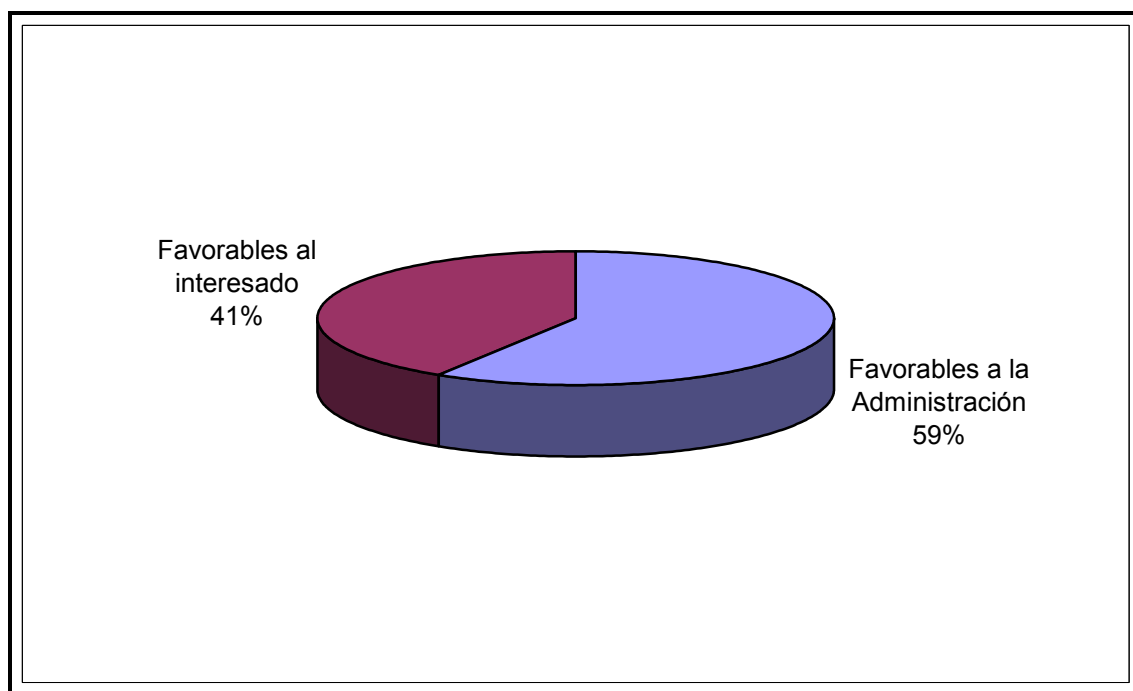
MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS DE 2004

Motivo rechazo	Nº Quejas	Porcentaje del total de quejas rechazadas
Duplicidad con Defensor del Pueblo	6	1%
Relaciones particulares	73	17%
Resolución judicial	98	22%
No irregularidad	11	3%
Autor anónimo	27	6%
Otros (falta de firma, falta de datos...)	225	51%
TOTAL	440	



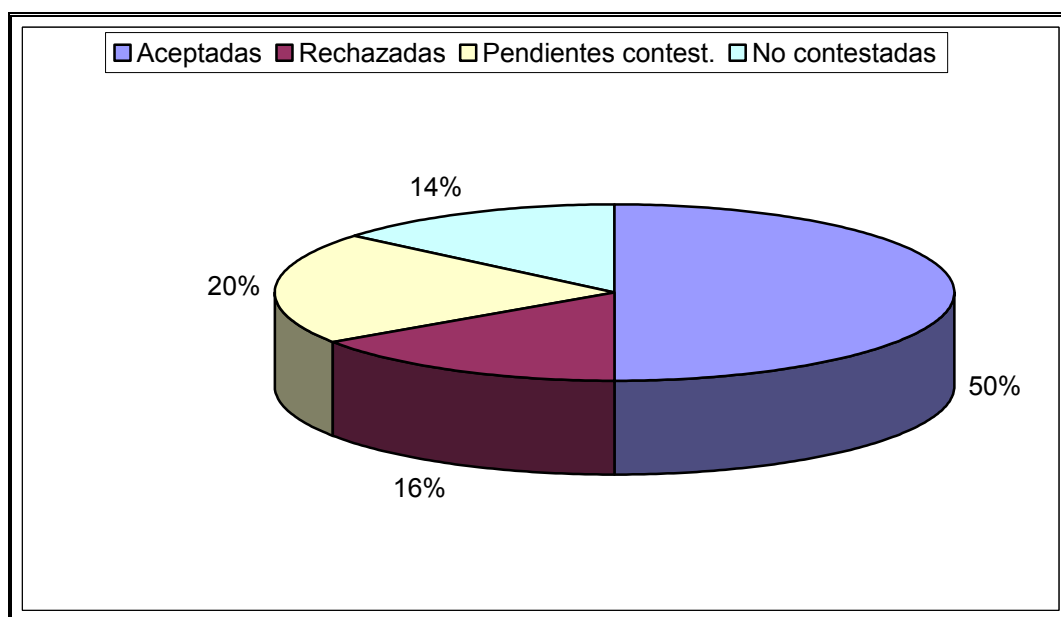
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO

De las resoluciones a que han dado lugar las quejas presentadas durante 2004, el 59 % han sido favorables a la Administración y el 41 %, favorables al administrado.



RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN

En numerosas ocasiones los expedientes iniciados a instancia de parte finalizan con una resolución del Procurador del Común. Pues bien, durante el año 2004 el Procurador del Común dictó 442 resoluciones, de las cuales la Administración ha comunicado la aceptación expresa de 221 (50%) y el rechazo de 69 (16%). A fecha de cierre de este Informe desconocemos la postura de la Administración ante 152 resoluciones (34%) (de las cuales, en 90 casos no ha vencido el plazo de contestación; ya ha transcurrido dicho plazo en 62).



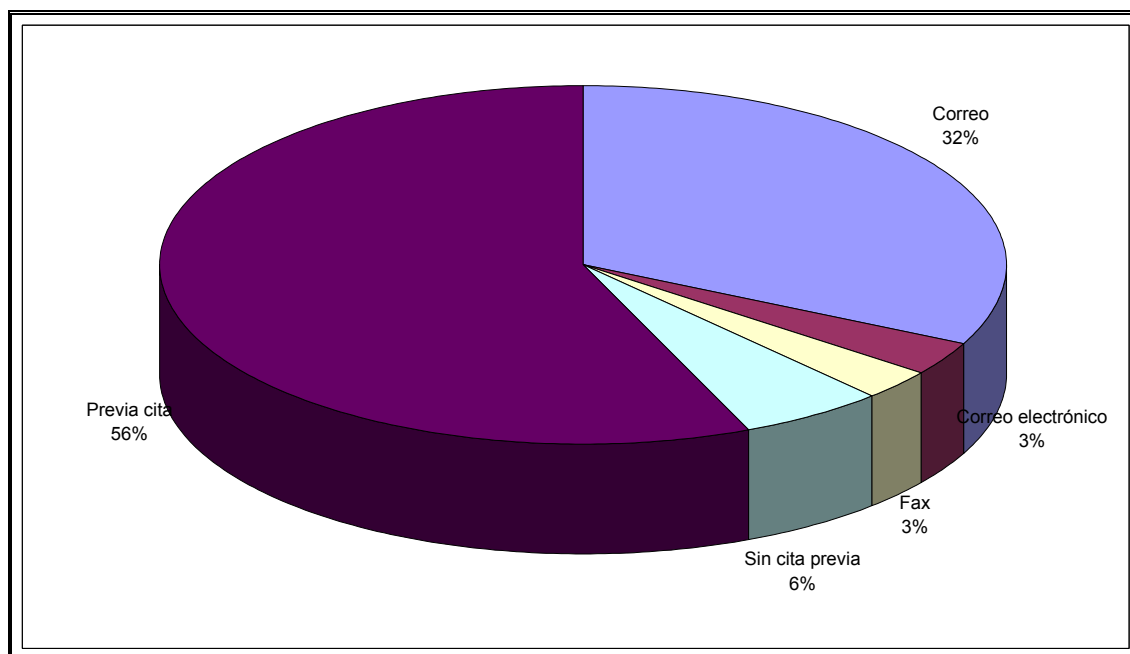
ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE 2004 POR AREA

ÁREA	N° QUEJAS	ESTADO DE TRAMITACIÓN							RESUMEN	
		Admitidas			Rechaz.	Remit. a otros Org.	No tramitadas ¹	En estudio	Total q. abiertas	Total q. cerradas
		En trámite.	Cerradas	Total						
A	203	56	62	118	49	18	5	13	69	134
B	427	159	86	245	70	23	10	79	238	189
C	347	112	94	206	61	46	6	28	140	207
D	180	84	27	111	27	3	4	35	119	61
E	73	10	18	28	9	6	2	28	38	35
F	29	10	6	16	1	3	1	8	18	11
G	174	46	22	68	21	67	0	18	64	110
H	88	32	27	59	8	12	2	7	39	49
I	219	82	34	116	32	18	7	46	128	91
J	158	77	22	99	32	9	1	17	94	64
K	275	8	9	17	97	146	7	8	16	259
L	118	5	25	30	23	33	2	30	35	83
M	43	6	26	32	10	0	0	1	7	36
Total	2334	687	458	1145	440	384	47	318	1005	1329

¹Expedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo.

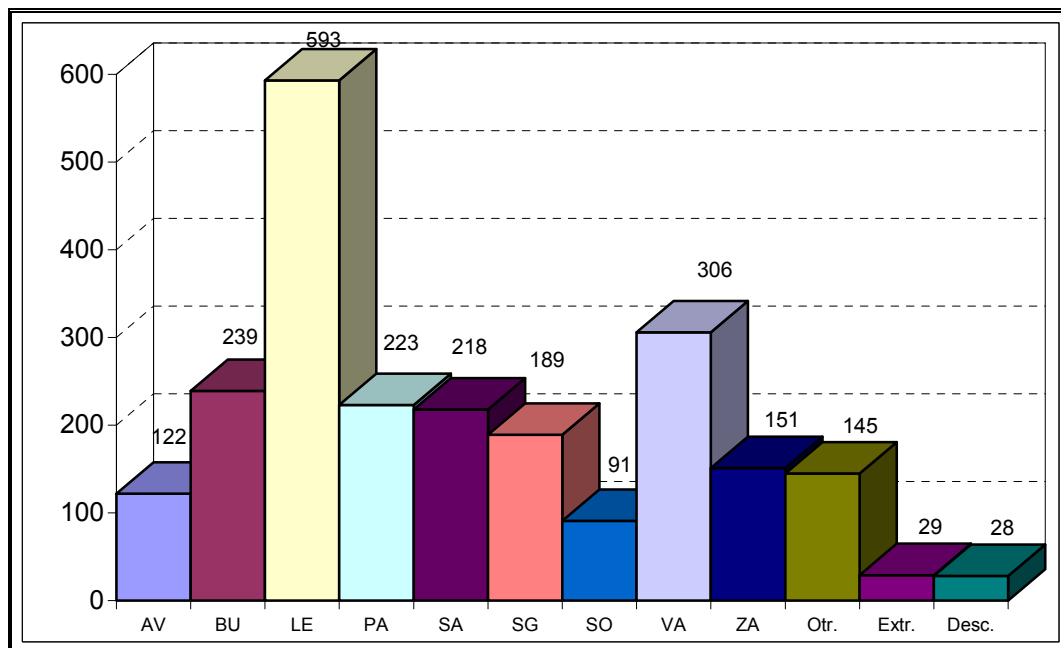
FORMA DE PRESENTACIÓN DE LAS QUEJAS

RECEPCIÓN	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Correo	753	32%
Correo electrónico	70	3%
Fax	66	3%
En la sede sin cita previa	131	6%
En la sede y en otras localidades previa cita	1314	56%
TOTAL	2334	



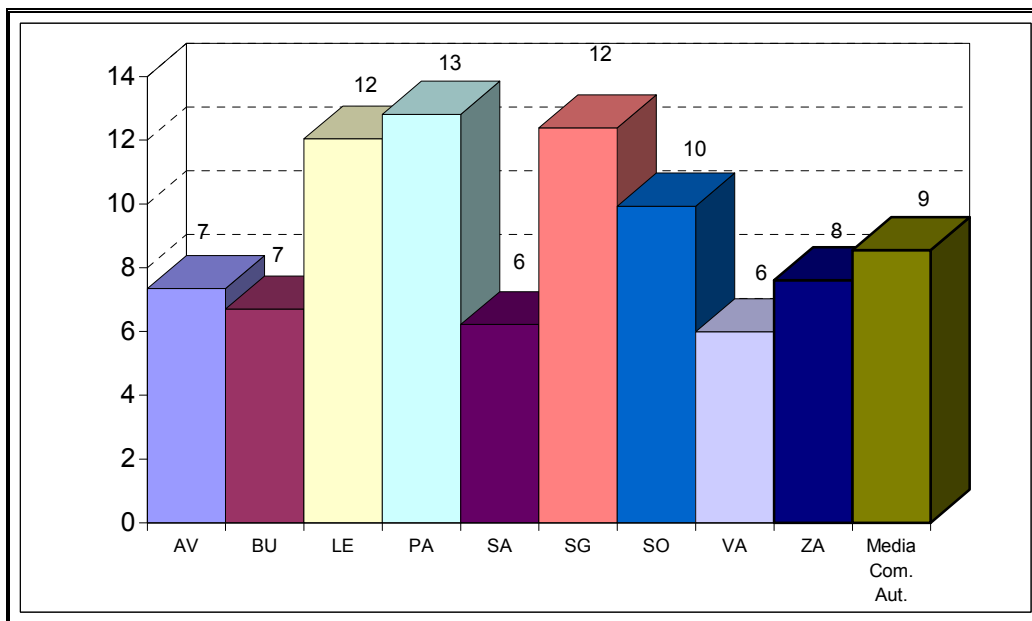
PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Ávila	122	5%
Burgos	239	10%
León	593	25%
Palencia	223	10%
Salamanca	218	9%
Segovia	189	8%
Soria	91	4%
Valladolid	306	13%
Zamora	151	6%
Otras provincias	145	6%
Extranjero	29	1%
Procedencia desconocida	28	1%
TOTAL	2334	



QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CADA 10.000 HABITANTES

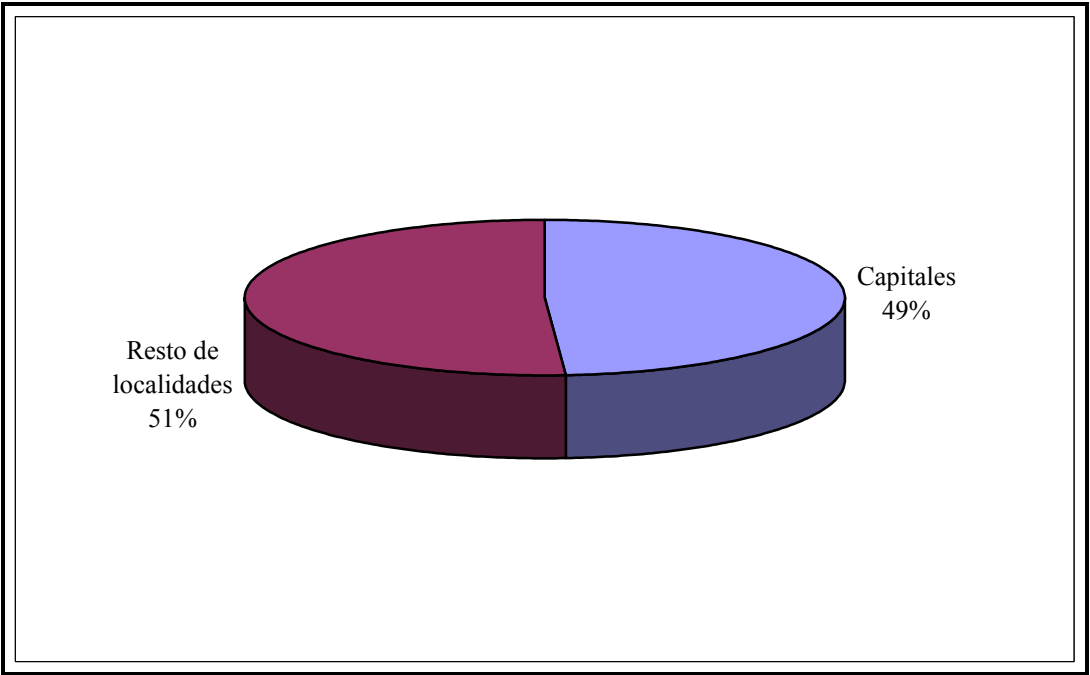
Procedencia	Nº. Quejas/10.000 hab.
Ávila	7
Burgos	7
León	12
Palencia	13
Salamanca	6
Segovia	12
Soria	10
Valladolid	6
Zamora	8
Media Com. Aut.*	9



* Por supuesto, aquí no se computan las quejas procedentes de otras provincias, del extranjero o de procedencia desconocida. De computarse, la media sería superior.

QUEJAS PROCEDENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

PROCEDENCIA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Capitales	1044	49%
Resto de localidades	1088	51%
TOTAL	2132	



NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE LOS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 2004

ÁVILA

ARENAS DE SAN PEDRO	20
ARÉVALO.....	5
ÁVILA	53
BENITOS	1
BRIEVA.....	1
CABEZAS DEL VILLAR.....	1
CANDELEDA	1
CASAS DEL ABAD.....	1
CASAS DEL PUERTO	1
CASAVIEJA	1
CEBREROS	1
EL ARENAL.....	1
EL FRESNO.....	1
EL HORNILLO	2
EL HOYO DE PINARES	1
EL MIRÓN.....	1
GUTIERRE-MUÑOZ.....	1
LA ADRADA	1
LANGA.....	1
LAS NAVAS DEL MARQUÉS.....	1
MADRIGAL DE LAS ALTAS TORRES.....	1
MAELLO	1
MOMBELTRÁN	1
NAVADIJOS	12
PIEDRALAVES	3
POVEDA.....	3
RAMACASTAÑAS.....	1
SAN BARTOLOMÉ DE PINARES.....	2
SAN MARTÍN DE LA VEGA DEL ALBERCHE	1
VIÑEIRA DE MORAÑA.....	1
TOTAL ÁVILA.....	122

BURGOS

ADRADA DE HAZA	1
ARANDA DE DUERO	28
ARCOS.....	1
ARIJA.....	1
ARMENTIA.....	5
BAÑOS DE VALDEARADOS.....	1
BARBADILLO DEL PEZ.....	1
BELORADO	1
BRIVIESCA.....	4
BURGOS.....	126
CAÑIZAR DE ARGAÑO	1
CASTAÑARES.....	1
CASTRILLO DE SOLARANA.....	1
CASTRILLO DEL VAL.....	1
COGOLLOS	1
CUBILLOS DEL ROJO	3
ESPINOSA DE LOS MONTEROS.....	2
FRIAS.....	1
FUENTECÉN	1
FUENTESPINA.....	2
HERBOSA	3
HINOJAR DEL REY	1
LA VID	1
LINARES DE LA VID	1
MEDINA DE POMAR	1
MELGAR DE FERNAMENTAL.....	1
MILAGROS	1
MIRANDA DE EBRO.....	13
MONASTERIO DE RODILLA.....	1
MONTOTO.....	1
MORADILLO DE ROA.....	2
OLMEDILLO DE ROA.....	2
ORBANEJA DEL CASTILLO.....	1
PEÑARANDA DE DUERO	1
PIERNIGAS	1

POZA DE LA SAL	1
PRADOLUENGO.....	1
RABÉ DE LAS CALZADAS.....	1
ROA	1
ROS	1
SAN ANDRÉS DE MONTEARADOS.....	1
SAN MILLÁN DE JUARROS	1
SASAMÓN	1
SOTILLO DE LA RIBERA.....	1
TAPIA DE VILLADIEGO	2
TORRESANDINO.....	1
UBIERNA	2
VILLAFRANCA MONTES DE OCA	1
VILLAGONZALO PEDERNALES.....	2
VILLAHOZ.....	1
VILLALBILLA DE BURGOS.....	1
VILLALVILLA DE VILLADIEGO	3
VILLAQUIRAN DE LOS INFANTES.....	1
VILLARCAYO.....	1
VILLAZOPEQUE.....	1
TOTAL BURGOS.....	239

LEÓN

ALMÁZCARA	1
ARCAHUEJA	1
ARMUNIA.....	1
ASTORGA.....	8
AZADINOS	3
BANUNCIAS	1
BÁRCENA DEL BIERZO	12
BEMBIBRE	8
BENAMARÍAS	3
BENAMARIEL.....	1
BENLLERA	1
BERCIANOS DEL REAL CAMINO	1
BRUGOS DE FENAR.....	1
CABAÑAS RARAS	1

CABAÑEROS.....	1
CABOALLES DE ABAJO	6
CACABELOS	3
CAMPONARAYA	1
CANDANEDO DE FENAR.....	1
CAMPO Y SANTIBÁÑEZ	1
CARBAJAL DE LA LEGUA.....	2
CARNEROS	1
CARRACEDELO	1
CARUCEDO	2
CASASOLA DE RUEDA	1
CASTROTIERRA DE VALMADRIGAL	1
CEA.....	1
CELA	1
CEMBRANOS.....	1
CEREZAL DE LA GUZPEÑA	3
CHOZAS DE ARRIBA	1
CIFUENTES DE RUEDA.....	1
CIMANES DEL TEJAR.....	1
CISTIerna.....	1
COLUMBRIANOS.....	2
CONGOSTO	1
CORTIGUERA	1
CUADROS.....	1
CURUEÑA	1
FERRAL DEL BERNESGA	1
FONTORIA.....	1
FONTORIA DE CEPEDA.....	2
FRIERA.....	1
GRAJAL DE CAMPOS.....	1
GRULLEROS	1
HUERGA DE GARABALLES	1
JIMÉNEZ DE JAMUZ	1
LA BAÑEZA	8
LA ERCINA.....	1
LA MILLA DEL RÍO	1
LA POLA DE GORDÓN	2

LA VIRGEN DEL CAMINO	5
LAGUNA DE NEGRILLOS	1
LARIO.....	1
LAS MÉDULAS	1
LEÓN	260
LORENZANA	2
MANSILLA DE LAS MULAS	9
MARNE	1
MATACHANA.....	1
MATALOBOS DEL PÁRAMO.....	1
NAREDO DE FENAR.....	2
NAVATEJERA.....	3
NOCEDO DE GORDÓN.....	1
ONAMIO Y POBLADO DE MSP	5
ONZONILLA.....	1
PARADELA DE MUCES	3
PONFERRADA	54
QUILÓS	2
QUINTANA DE FUSEROS.....	1
QUINTANA DE RANEROS.....	1
QUINTANA Y CONGOSTO	1
QUINTANILLA DE RUEDA	1
REDIPUERTAS.....	1
RELIEGOS	1
REQUEJO DE LA VEGA	1
RIBASECA	1
RIEGO DE LA VEGA.....	1
ROBLEDO DE TORÍO	1
RUIFORCO DE TORÍO.....	1
SAHAGÚN	2
SAN ANDRÉS DE MONTEJOS	2
SAN ANDRÉS DEL RABANEDO.....	17
SAN LORENZO	1
SAN MARTÍN DEL CAMINO.....	1
SAN MIGUEL DE ESCALADA	1
SAN MIGUEL DE LAS DUEÑAS	1
SAN MIGUEL DE MONTAÑÁN	1

SAN PEDRO CASTAÑERO.....	1
SAN PEDRO DE FONCOLLADA	2
SAN PEDRO DE OLLEROS	1
SAN ROMÁN DE BEMBIBRE	1
SANTA COLOMBA DE SOMOZA.....	1
SANTA MARÍA DEL PÁRAMO	2
SANTIBAÑEZ DE ORDÁS.....	1
SANTO TOMÁS DE LAS OLLAS	1
SANTOVENIA DEL MONTE.....	1
SARIEGOS DEL BERNESGA	1
SORRIBA	1
TARANILLA.....	1
TORAL DE MERAYO.....	2
TORENO.....	2
TORNEROS DE VALDERÍA.....	1
TORRE DEL BIERZO	2
TREMOR DE ARRIBA.....	1
TROBAJO DEL CAMINO.....	14
TROBAJO DEL CERECEDO.....	2
VAL DE SAN LORENZO	1
VALDEFrancos.....	1
VALDEFUENTES DEL PÁRAMO.....	1
VALDERAS	2
VALDORÉ.....	7
VALENCIA DE DON JUAN	3
VALEMANA.....	1
VALTUILLE DE ARRIBA	1
VEGA DE ESPINAREDA	3
VEGA DE GORDÓN	2
VEGUELLINA DE ÓRBIGO	1
VELILLA DE LA TERCIA.....	2
VIDANES	1
VILLABALTER	2
VILLABLINO.....	3
VILLACEDRÉ.....	2
VILLADIEGO DE CEA	2
VILLAESTRIGO DEL PÁRAMO.....	1

VILLAFANE	1
VILLAFRANCA DEL BIERZO	2
VILLAMAÑÁN.....	2
VILLAMARCO	1
VILLAMORATIEL DE LAS MATAS	1
VILLAMUÑO	1
VILLANUEVA DEL ÁRBOL	1
VILAOBISPO DE LAS REGUERAS	4
VILLAQUEJIDA.....	2
VILLAQUILAMBRE.....	2
VILLARES DE ÓRBIGO.....	1
VILLASINTA DE TORÍO	1
VILLATURIEL.....	1
VILLAVENTE.....	2
VILLAZANZO DE VALDERADUEY	4
VILLORIA DE ÓRBIGO	1
ZOTES DEL PÁRAMO	1
TOTAL LEÓN	593

PALENCIA

AGUILAR DE CAMPOO	11
AMPUDIA	3
ANTIGÜEDAD	1
ARBEJAL	1
ASTUDILLO	2
BAHILLO (LOMA DE UCIEZA).....	1
BECERRIL DE CAMPOS.....	1
BOADILLA DE RIOSECO.....	1
BRAÑOSERA.....	5
CARRIÓN DE LOS CONDES.....	6
CASTREJÓN DE LA PEÑA.....	2
CERVERA DE PISUERGA	5
CEVICO DE LA TORRE	1
CEVICO NAVERO	1
CILLAMAYOR	1
DEHESA DE MONTEJO	1

DUEÑAS.....	4
FRESNO DEL RÍO.....	1
FUENTES DE NAVA.....	1
GRIJOTA.....	4
GUARDO.....	26
HERRERA DE PISUERGA.....	3
INTORCISA.....	1
LANTADILLA.....	2
MAGAZ DE PISUERGA.....	1
MANTINOS.....	2
MEMBRILLAR.....	1
OLLEROS DE PAREDES RUBIAS.....	1
PALENCIA.....	95
PAREDES DE NAVA.....	4
POZANCOS.....	1
PRADANOS DE OJEDA.....	1
RIBEROS DE LA CUEZA.....	1
ROSCALES DE LA PEÑA.....	3
RUEDA DE PISUERGA.....	1
SAN CEBRIÁN DE CAMPOS.....	1
SAN CEBRIÁN DE MUDÁ.....	1
SAN MARTÍN DEL VALLE.....	1
SANTA MARÍA DE REDONDO.....	1
SOTO DE CERRATO.....	8
VELILLA DEL RÍO CARRIÓN.....	2
VENTA DE BAÑOS.....	1
VERDEÑA.....	1
VILLACUENDE.....	1
VILLADA.....	1
VILLALCÁZAR DE SIRGA.....	1
VILLALOBÓN.....	2
VILLAMARTÍN DE CAMPOS.....	1
VILLAMURIEL DE CERRATO.....	3
VILLASARRACINO.....	2
TOTAL PALENCIA.....	223

SALAMANCA

ALDEALENGUA.....	1
ALDEARRUBIA	1
ARABAYONA DE MOGICA.....	1
ARAPILES.....	1
BÉJAR.....	14
CABRERIZOS.....	1
CABRILLAS.....	2
CALVARRASA DE ABAJO	2
CALZADA DE VALDUNCIEL	2
CARBAJOSA DE LA SAGRADA	1
CASTELLANOS DE MORISCOS	2
CASTELLANOS DE VILLIQUERA.....	1
CASTILLEJO DE MARTÍN VIEJO	1
CIUDAD-RODRIGO.....	18
CUATRO CALZADAS.....	1
EL CAMPO DE PEÑARANDA.....	1
EL CERRO.....	2
EL ENCINAR	1
ESPEJA	1
GALINDO Y PERAHUY.....	3
LA MAYA	1
LAS TORRES.....	2
LEDRADA.....	1
MANCERA DE ABAJO	1
MASUECO	1
MIRANDA DE AZÁN	2
NUEVO NAHARROS.....	2
PARADINAS DE SAN JUAN	1
PEÑARANDA DE BRACAMONTE.....	5
SALAMANCA	123
SAN ESTEBAN DE LA SIERRA.....	1
SANTA MARTA DE TORMES	6
SEQUEROS	1
TOPAS	1
TORDILLOS.....	1
VALDELAMATANZA.....	1

VILLAMAYOR.....	7
VILLARES DE LA REINA	1
VILLASRUBIAS.....	1
VITIGUDINO	2
TOTAL SALAMANCA.....	218

SEGOVIA

ABADES.....	1
ALDEHORNO.....	1
ANAYA	1
AÑE.....	2
ARCONES	2
BERNARDOS.....	2
BOCEGUILLAS	2
CABALLAR	1
CABAÑAS DE POLENDOS	1
CAMPO DE SAN PEDRO	1
CANTALEJO.....	1
CARBONERO EL MAYOR.....	2
CARRASCAL.....	1
COCA.....	10
CUÉLLAR	6
DEHESA MAYOR.....	1
EL ESPINAR	2
ENCINAS	1
ESPIRDO	3
ESTACION DEL ESPINAR	3
FUENTEPELAYO.....	1
GARCILLÁN.....	1
GOMEZSERRACÍN.....	2
HONTORIA.....	1
JUARROS DE VOLTOYA	3
LA LASTRILLA.....	7
LA PRADERA DE NAVALHORNO	2
LANGUILLA.....	1
MARUGÁN	3
MATA DE CUÉLLAR.....	4

NAVA DE LA ASUNCIÓN.....	3
NAVAFRÍA	1
NAVALILLA.....	3
NAVALMANZANO	1
NAVAS DE ORO	1
NAVAS DE RIOFRÍO.....	1
NIEVA	1
OTERO DE HERREROS	1
PALAZUELOS DE ERESMA	2
PELAYOS DEL ARROYO	2
PEÑARRUBIAS DE PIRÓN.....	1
PINARNEGRILLO	1
RAPARIEGOS.....	1
REMONDO.....	4
SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA	4
SANCHONUÑO.....	1
SEGOVIA	85
TABANERA LA LUENGA	1
TORREGUTIÉRREZ	1
VALLELADO.....	1
VALLERUELA DE PEDRAZA	1
VALVERDE DEL MAJANO.....	2
ZARZUELA DEL PINAR.....	1
TOTAL SEGOVIA.....	189

SORIA

ABEJAR.....	1
ABIONCILLO DE CALATAÑAZOR.....	1
ÁGREDA	1
ALDEALPOZO	1
ALMAZÁN.....	1
ARCOS DE JALÓN	1
CABREJAS DEL PINAR.....	2
CASAREJOS	1
CASTILFRÍO DE LA SIERRA.....	1
COSCURITA	1
COVALEDA.....	4

DURUELO DE LA SIERRA.....	1
EL BURGO DE OSMA.....	7
ESPEJÓN	1
FUENTETOBA.....	1
GOLMAYO	1
LOS LLAMOSOS.....	1
MOLINOS DE DUERO	2
MURO	1
NAVALENO.....	1
ÓLVEGA	1
OSMA	1
QUINTANA REDONDA	1
SAN ESTEBAN DE GORMAZ	1
SAN FELICES	2
SAN PEDRO MANRIQUE	1
SORIA.....	49
TARDELCUENDE.....	1
VALDEMALUQUE	1
VINUESA	2
TOTAL SORIA.....	91

VALLADOLID

AGUILAR DE CAMPOS.....	1
ALCAZAREN.....	1
ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN	2
ARROYO DE LA ENCOMIENDA	8
BOCIGAS	1
CAMPASPERO	1
CASTRILLO DE DUERO.....	1
CASTROMONTE.....	2
CIGALES	2
CIGUÑUELA	1
CISTÉRNIGA	5
FUENSALDAÑA	5
GERIA.....	2
GOMEZNARRO.....	6
ÍSCAR	1

LA SECA	1
LAGUNA DE DUERO	10
MAYORGA	1
MEDINA DE RIOSECO	1
MEDINA DEL CAMPO	39
MONTEALEGRE DE CAMPOS	1
NAVA DEL REY	1
OLMEDO	12
OLMOS DE ESGUEVA	1
PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN	1
PEÑAFIEL	3
PIÑEL DE ABAJO	1
POZALDEZ	1
QUINTANILLA DE TRIGUEROS	1
RENEDO DE ESGUEVA	1
ROALES DE CAMPOS	1
SAN MARTÍN DE VALVENÍ	1
SAN PELAYO	1
SANTOVENIA DE PISUERGA	1
SIETE IGLESIAS DE TRABANCOS	1
SIMANCAS	2
TORDESILLAS	5
TRASPINEDO	1
TUDELA DE DUERO	5
VALLADOLID	169
VIANA DE CEGA	1
VILLAFUERTE	1
VILLANUBLA	1
VILLANUEVA DE DUERO	2
TOTAL VALLADOLID	306

ZAMORA

ALCAÑICES	1
ARCOS DE LA POLVOROSA	1
ASPARIEGOS	1
BAMBA	1
BELVER DE LOS MONTES	1

BENAVENTE.....	12
BOYA.....	1
CORRALES.....	1
EL PERDIGÓN.....	1
FERMOSELLE.....	3
FIGUERUELA DE ARRIBA.....	1
MATILLA DE ARZÓN.....	1
MONFARRACINOS.....	1
MORALES DE VALVERDE.....	1
MUELAS DEL PAN.....	1
PELEAS DE ABAJO.....	2
PERERUELA.....	1
POZOANTIGUO.....	1
PRADO.....	1
PUMAREJO DE TERA.....	1
RIONEGRO DEL PUENTE.....	1
SAN CRISTÓBAL DE ENTREVIÑAS.....	1
SAN MARTÍN DE TERROSO.....	1
SANTA CRUZ DE LOS CUÉRRAGOS.....	1
SANTIBAÑEZ DE TERA.....	1
SANZOLES.....	1
SOTILLO DE SANABRIA.....	1
TÁBARA.....	1
TAPIOLES.....	1
TERROSO.....	2
TORO.....	12
TREFACIO.....	1
VALCABADO.....	2
VIDEMALA.....	1
VILLADEPERA.....	1
VILLAESCUSA.....	1
VILLALCAMPO.....	1
VILLALPANDO.....	1
VILLARDECIERVOS.....	1
VIÑUELA DE SAYAGO.....	1
ZAMORA.....	84

TOTAL ZAMORA.....	151
A CORUÑA	
A CORUÑA.....	1
TOTAL A CORUÑA.....	1
ALAVA	
VITORIA	1
TOTAL VITORIA	1
ALICANTE	
SAN JUAN DE ALICANTE	1
TORREVIEJA.....	1
TOTAL ALICANTE.....	2
ASTURIAS	
GIJÓN	4
LA CARIDAD	5
MIERES	1
OVIEDO.....	8
TOTAL ASTURIAS	18
BARCELONA	
BARCELONA	5
PALAU DE PLEGAMANS.....	1
RUBÍ	1
SANT PERE DE RIBES.....	1
TOTAL BARCELONA	8
CANTABRIA	
CASTROURDIALES	1
SANTANDER.....	2
TOTAL CANTABRIA	3
CASTELLÓN	
SEGORBE.....	1

TOTAL CASTELLÓN.....	1
GUIPÚZCOA	
SAN SEBASTIÁN.....	4
TOTAL GUIPÚZCOA.....	4
HUELVA	
HUELVA	1
TOTAL HUELVA	1
JAÉN	
SANTISTEBAN DEL PUERTO	1
TOTAL JAEN	1
LA RIOJA	
LOGROÑO	1
TOTAL LA RIOJA	1
MADRID	
ALCALÁ DE HENARES.....	2
ALCOBENDAS	1
ALCORCÓN.....	6
BOADILLA DEL MONTE	1
COLLADO VILLALBA.....	1
COLMENAREJO	1
EL ESCORIAL	4
LAS ROZAS	2
LEGANÉS.....	1
MADRID.....	50
MAJADAHONDA.....	3
PARLA.....	1
POZUELO DE ALARCÓN.....	3
SAN AGUSTÍN DE GUADALIX.....	1
SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	1
VALDEMORO	1
TOTAL MADRID.....	79

MÁLAGA

MANILVA.....	1
TOTAL MÁLAGA	1

OURENSE

OURENSE	2
VERÍN.....	1
TOTAL OURENSE	3

PONTEVEDRA

MOAÑA.....	1
TOTAL PONTEVEDRA	1

TARRAGONA

REUS.....	1
TOTAL TARRAGONA.....	1

VALENCIA

TURIS	1
TOTAL VALENCIA	1

VIZCAYA

ALGORTA.....	2
BARACALDO	2
BASAURI	1
BILBAO	4
GEXTO	1
LAS ARENAS	1
SESTAO.....	1
TOTAL VIZCAYA.....	

ZARAGOZA

MARÍA DE HUERVA	1
ZARAGOZA.....	5
TOTAL ZARAGOZA.....	

EXTRANJERO**ALEMANIA**

ESSEN.....	1
LEMGO.....	1
TOTAL ALEMANIA.....	2

ARGENTINA

BUENOS AIRES	1
TOTAL ARGENTINA.....	1

CUBA

CIUDAD DE LA HABANA	25
TOTAL CUBA.....	25

SUIZA

SIERRE 1

TOTAL SUIZA 1

QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

COMUNIDAD	Nº. QUEJAS
Castilla y León	2132
Andalucía	3
Aragón	6
Asturias	18
Cantabria	3
Cataluña	9
Comunidad Valenciana	4
Extranjero	29
Galicia	5
La Rioja	1
Madrid	79
País Vasco	17

ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

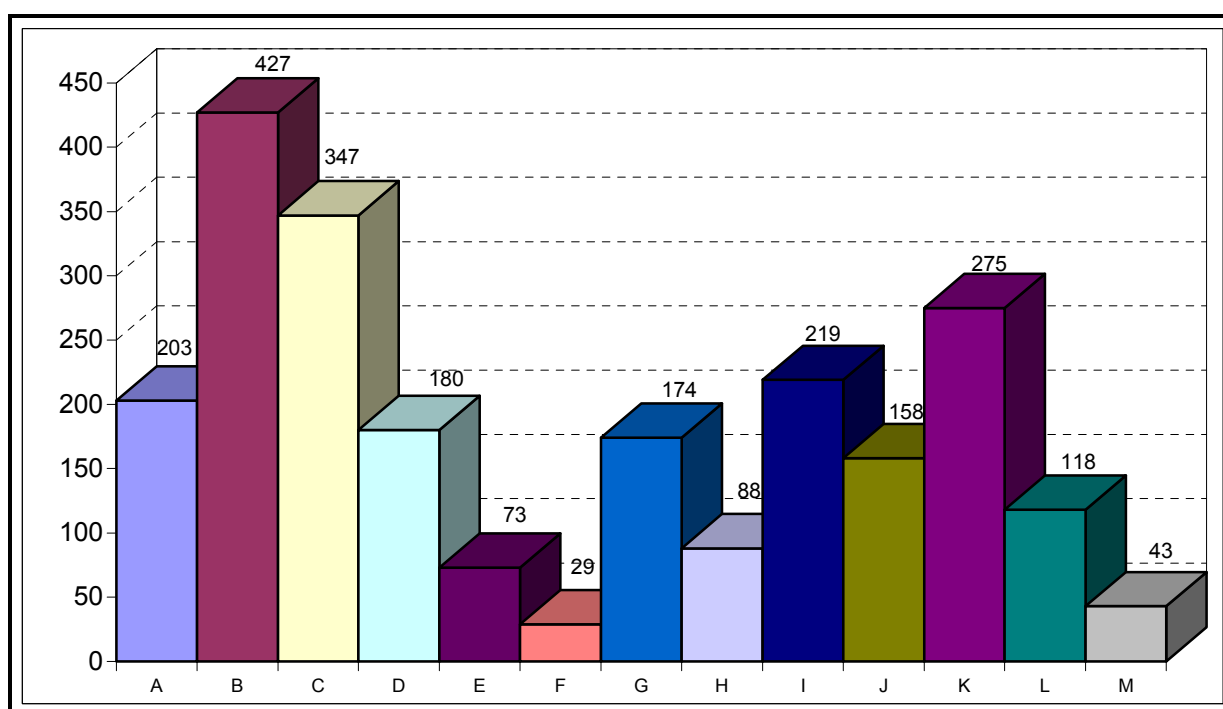
COMUNIDAD	AREA	Nº QUEJAS
Castilla y León	A	194
	B	387
	C	319
	D	165
	E	71
	F	27
	G	148
	H	75
	I	205
	J	142
	K	244
	L	113
	m	42
Andalucía	B	1
	K	2
Aragón	B	1
	D	1
	E	1
	G	1
	H	2
Asturias	A	4
	B	3
	C	2
	D	2
	H	1
	I	2
	K	3
	L	1

Cantabria	D	2
	H	1
Cataluña	B	3
	C	2
	D	1
	G	1
	I	1
	J	1
Comunidad Valenciana	C	2
	D	1
	K	1
Galicia	B	1
	C	1
	I	1
	K	2
La Rioja	L	1
Madrid	B	23
	C	14
	D	4
	E	1
	F	1
	G	6
	H	7
	I	8
	J	4
	K	9
	L	2
País Vasco	A	1
	B	3
	C	5
	D	3
	G	1

	H	1
	J	1
	K	1
	L	1

QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

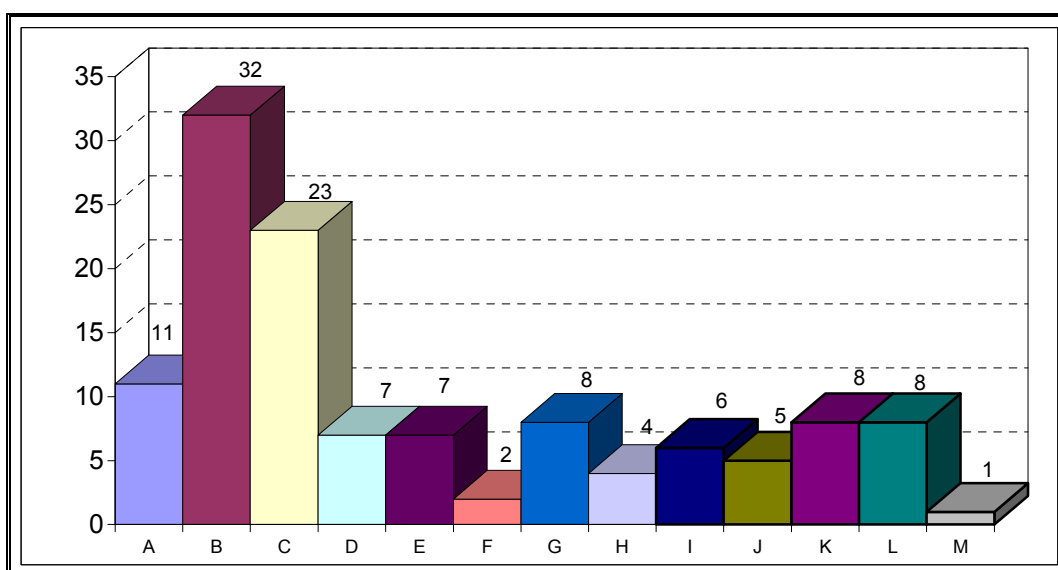
	AREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	Función Pública	203	9%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	427	18%
C	Fomento	347	15%
D	Medio Ambiente	180	8%
E	Educación	73	3%
F	Cultura, Turismo y Deportes	29	1%
G	Industria, Comercio y Empleo	174	7%
H	Agricultura y Ganadería	88	4%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	219	9%
J	Sanidad y Consumo	158	7%
K	Justicia e Interior	275	12%
L	Hacienda	118	5%
M	Departamento II	43	2%
	TOTAL	2334	



ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

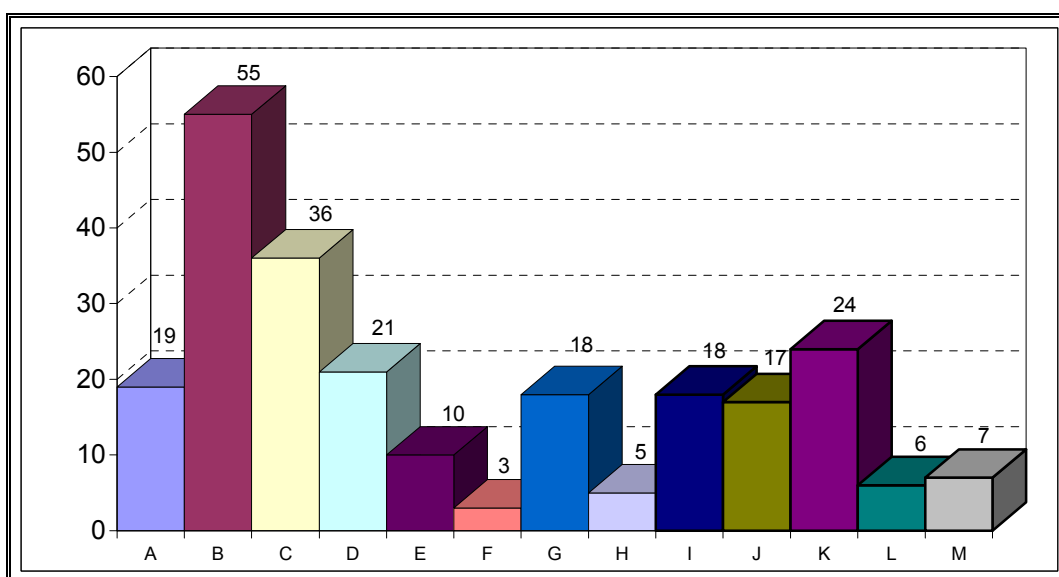
ÁVILA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	11	9%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	32	26%
C Fomento	23	19%
D Medio Ambiente	7	6%
E Educación	7	6%
F Cultura, Turismo y Deportes	2	2%
G Industria, Comercio y Empleo	8	7%
H Agricultura y Ganadería	4	3%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	6	5%
J Sanidad y Consumo	5	4%
K Justicia e Interior	8	7%
L Hacienda	8	7%
M Departamento II	1	1%
TOTAL	122	



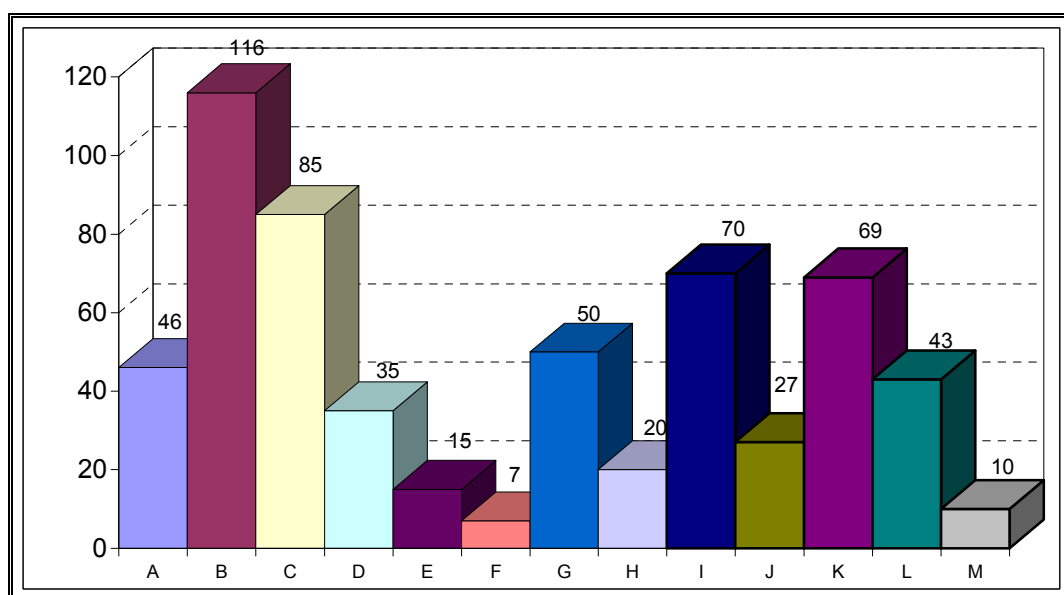
BURGOS

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	19	8%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	55	23%
C Fomento	36	15%
D Medio Ambiente	21	9%
E Educación	10	4%
F Cultura, Turismo y Deportes	3	1%
G Industria, Comercio y Empleo	18	8%
H Agricultura y Ganadería	5	2%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	18	8%
J Sanidad y Consumo	17	7%
K Justicia e Interior	24	10%
L Hacienda	6	3%
M Departamento II	7	3%
TOTAL	239	



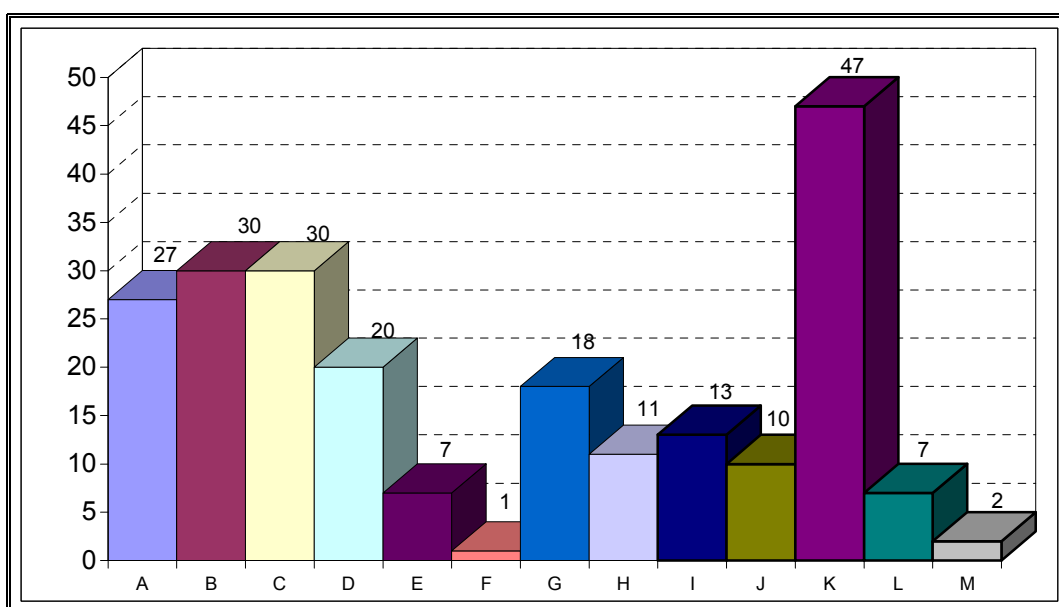
LEÓN

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	46	8%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	116	20%
C Fomento	85	14%
D Medio Ambiente	35	6%
E Educación	15	3%
F Cultura, Turismo y Deportes	7	1%
G Industria, Comercio y Empleo	50	8%
H Agricultura y Ganadería	20	3%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	70	12%
J Sanidad y Consumo	27	5%
K Justicia e Interior	69	12%
L Hacienda	43	7%
M Departamento II	10	2%
TOTAL	593	



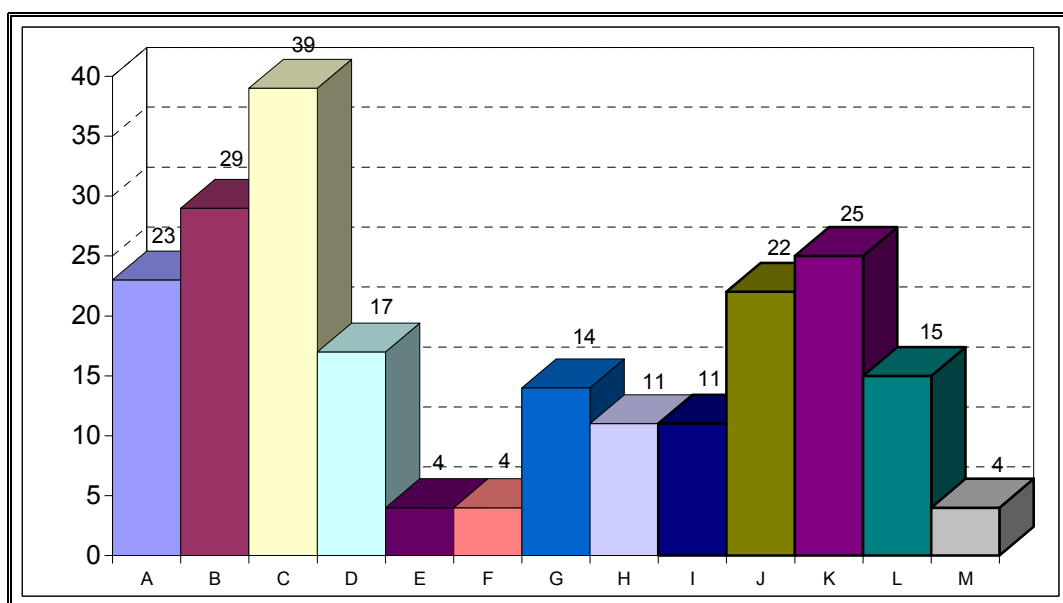
PALENCIA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	27	12%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	30	13%
C Fomento	30	13%
D Medio Ambiente	20	9%
E Educación	7	3%
F Cultura, Turismo y Deportes	1	0%
G Industria, Comercio y Empleo	18	8%
H Agricultura y Ganadería	11	5%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	13	6%
J Sanidad y Consumo	10	4%
K Justicia e Interior	47	21%
L Hacienda	7	3%
M Departamento II	2	1%
TOTAL	223	



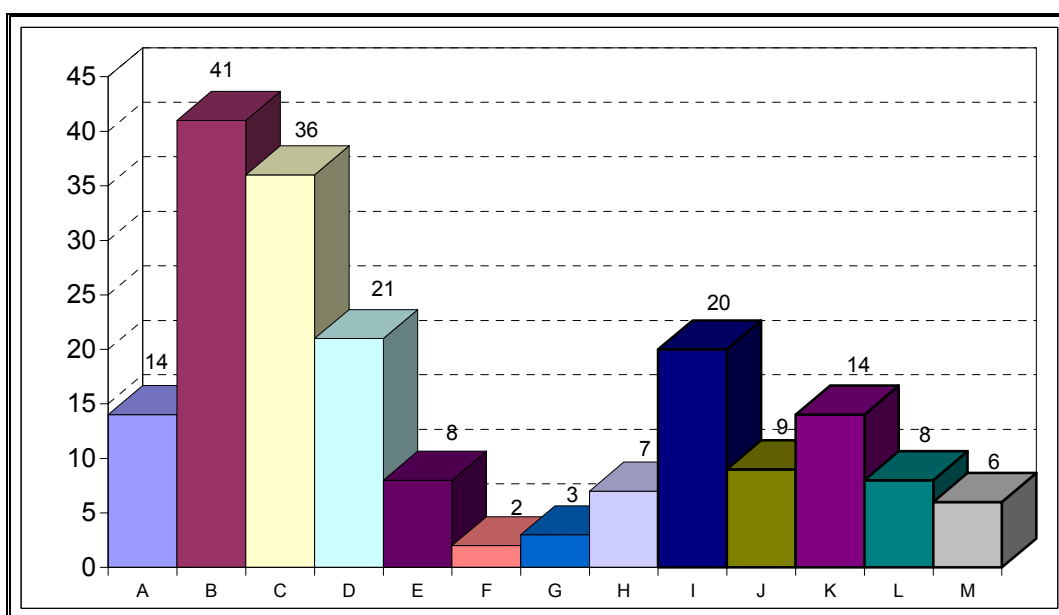
SALAMANCA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	23	11%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	29	13%
C Fomento	39	18%
D Medio Ambiente	17	8%
E Educación	4	2%
F Cultura, Turismo y Deportes	4	2%
G Industria, Comercio y Empleo	14	6%
H Agricultura y Ganadería	11	5%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	11	5%
J Sanidad y Consumo	22	10%
K Justicia e Interior	25	11%
L Hacienda	15	7%
M Departamento II	4	2%
TOTAL	218	



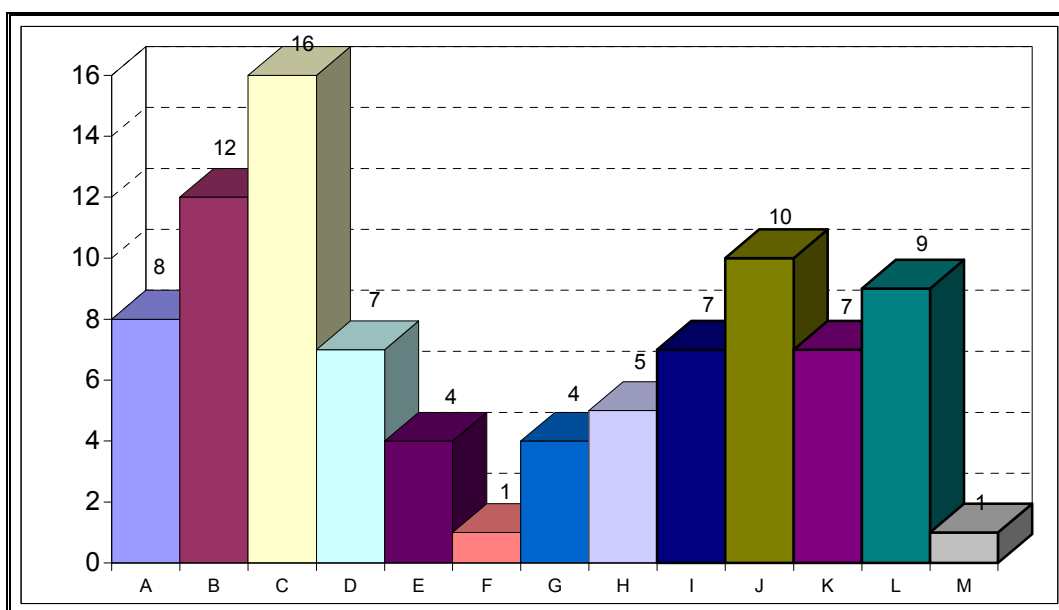
SEGOVIA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	14	7%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	41	22%
C Fomento	36	19%
D Medio Ambiente	21	11%
E Educación	8	4%
F Cultura, Turismo y Deportes	2	1%
G Industria, Comercio y Empleo	3	2%
H Agricultura y Ganadería	7	4%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	20	11%
J Sanidad y Consumo	9	5%
K Justicia e Interior	14	7%
L Hacienda	8	4%
M Departamento II	6	3%
TOTAL	189	



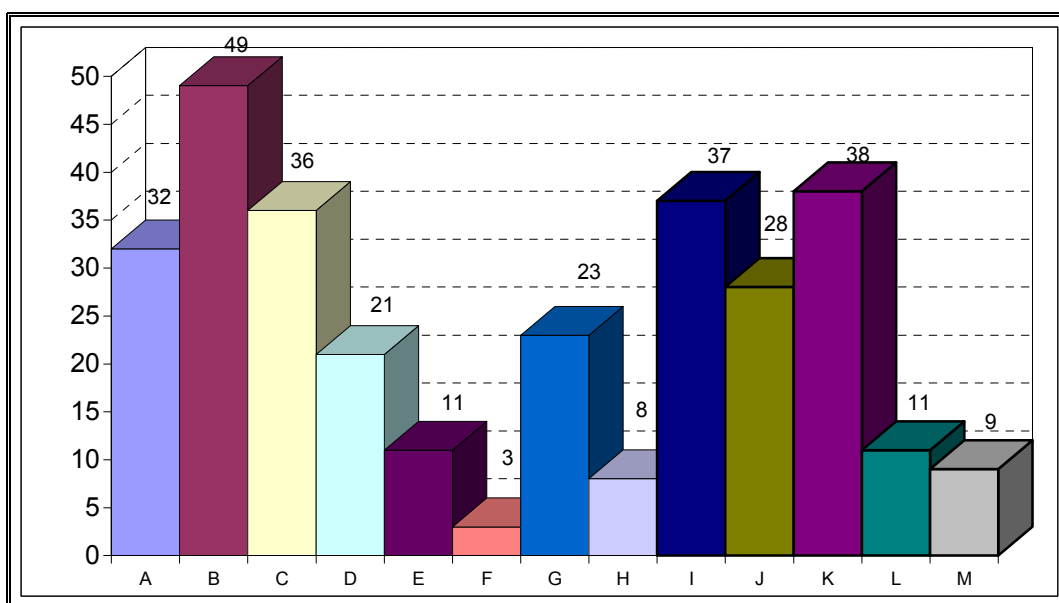
SORIA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	8	9%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	12	13%
C Fomento	16	18%
D Medio Ambiente	7	8%
E Educación	4	4%
F Cultura, Turismo y Deportes	1	1%
G Industria, Comercio y Empleo	4	4%
H Agricultura y Ganadería	5	5%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	7	8%
J Sanidad y Consumo	10	11%
K Justicia e Interior	7	8%
L Hacienda	9	10%
M Departamento II	1	1%
TOTAL	91	



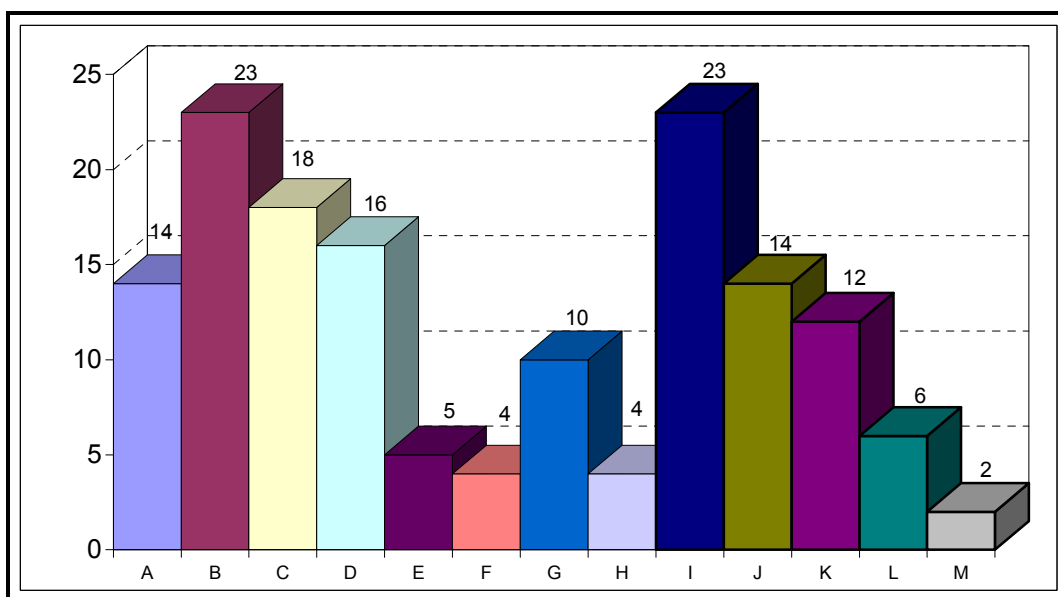
VALLADOLID

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	32	10%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	49	16%
C Fomento	36	12%
D Medio Ambiente	21	7%
E Educación	11	4%
F Cultura, Turismo y Deportes	3	1%
G Industria, Comercio y Empleo	23	8%
H Agricultura y Ganadería	8	3%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	37	12%
J Sanidad y Consumo	28	9%
K Justicia e Interior	38	12%
L Hacienda	11	4%
M Departamento II	9	3%
TOTAL	306	



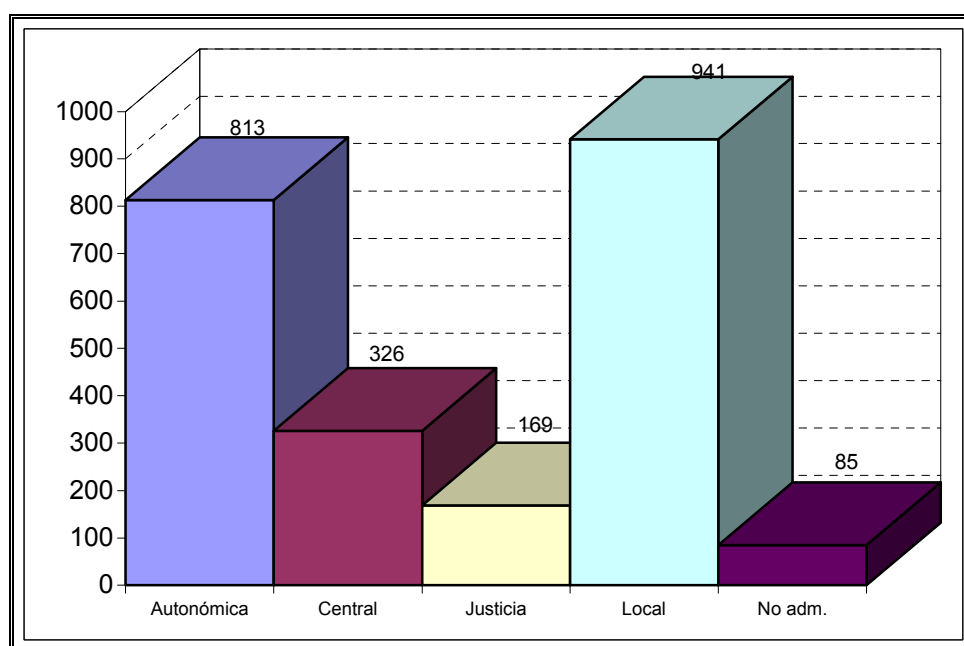
ZAMORA

ÁREA	Nº QUEJAS	PORCENTAJE
A Función Pública	14	9%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Munic. Tráfico	23	15%
C Fomento	18	12%
D Medio Ambiente	16	11%
E Educación	5	3%
F Cultura, Turismo y Deportes	4	3%
G Industria, Comercio y Empleo	10	7%
H Agricultura y Ganadería	4	3%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud	23	15%
J Sanidad y Consumo	14	9%
K Justicia e Interior	12	8%
L Hacienda	6	4%
m Departamento II	2	1%
TOTAL	151	



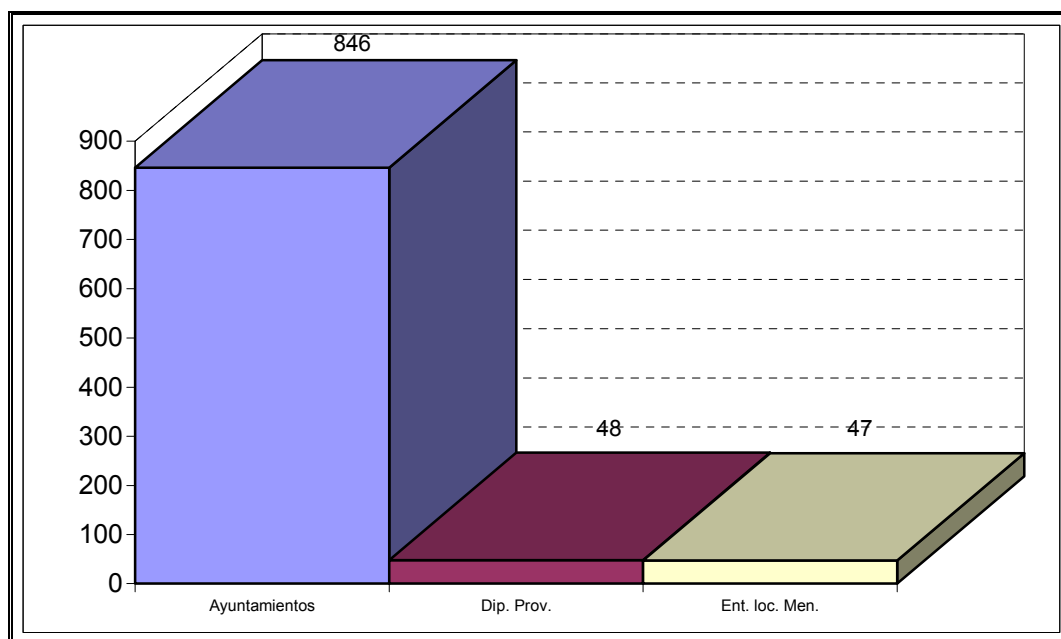
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	813	35%
Central	326	14%
Justicia	169	7%
Local	941	40%
No adm.	85	4%
TOTAL	2334	



EXPEDIENTES DE QUEJA QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

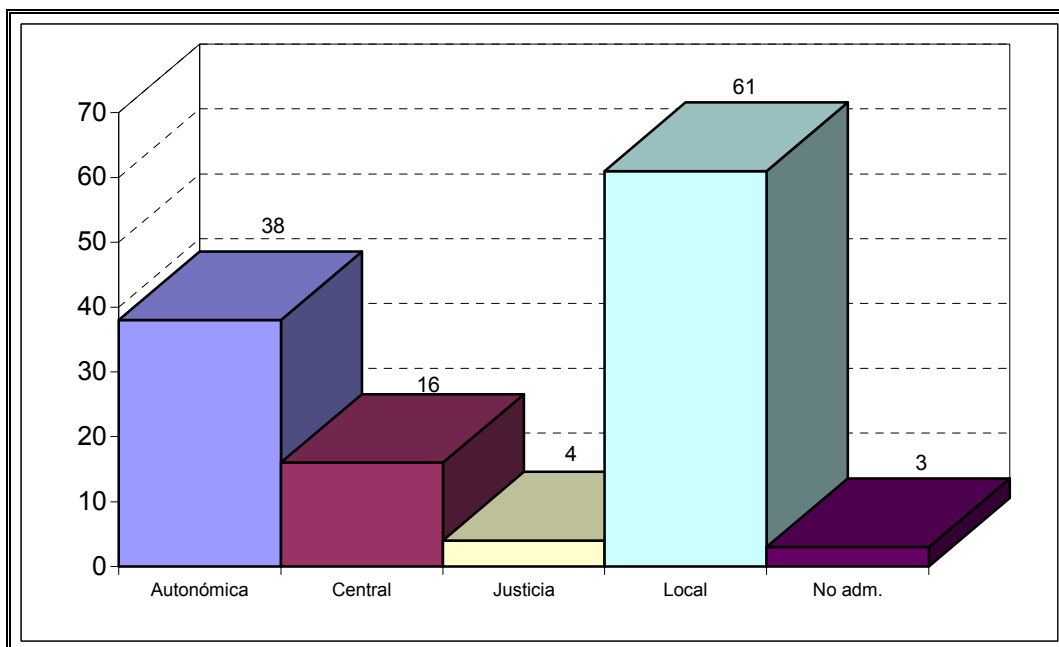
Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Local-Ayuntamientos	846	90%
Local-Diputaciones Provinciales	48	5%
Local-Entidades Loc. Men.	47	5%
TOTAL	941	



ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

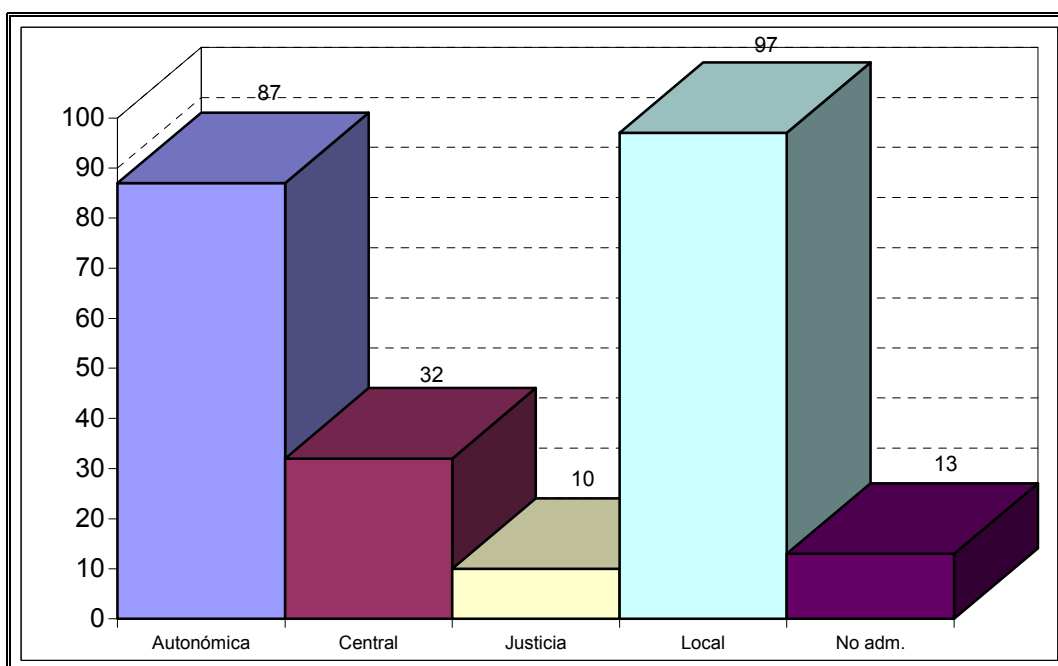
ÁVILA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	38	31%
Central	16	13%
Justicia	4	3%
Local	61	50%
No adm.	3	2%
TOTAL	122	



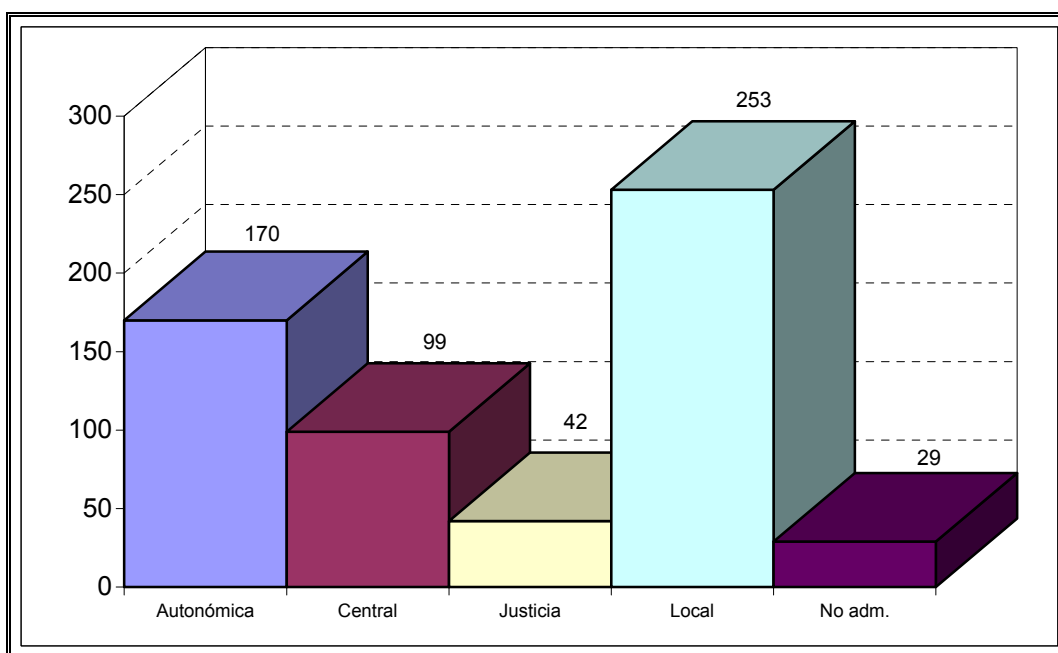
BURGOS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	87	36%
Central	32	13%
Justicia	10	4%
Local	97	41%
No adm.	13	5%
TOTAL	239	



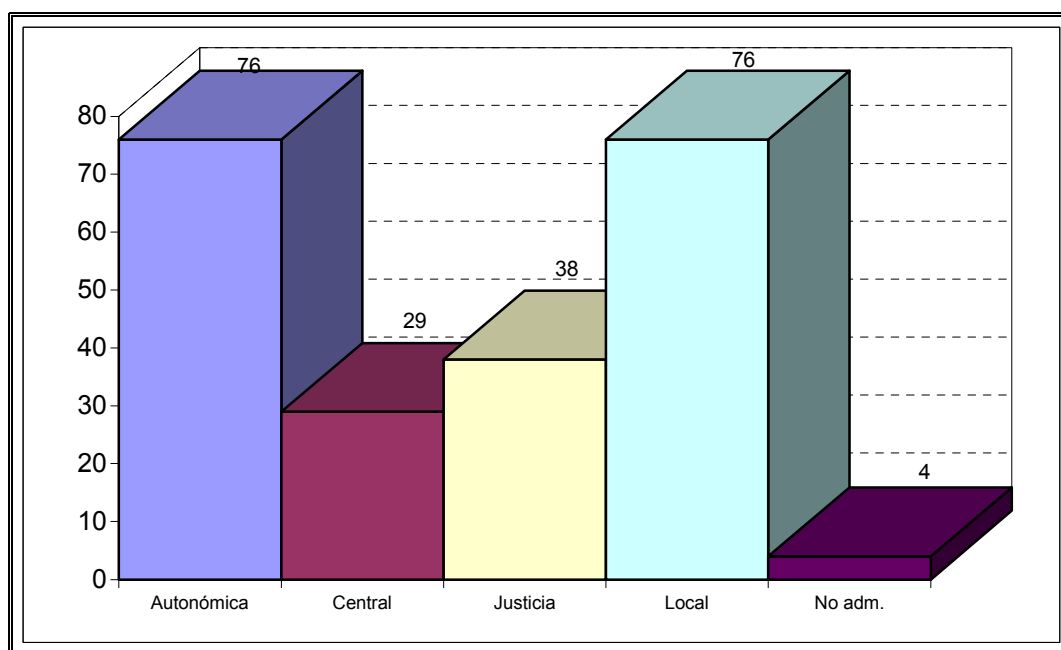
LEÓN

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	170	29%
Central	99	17%
Justicia	42	7%
Local	253	43%
No adm.	29	5%
TOTAL	593	



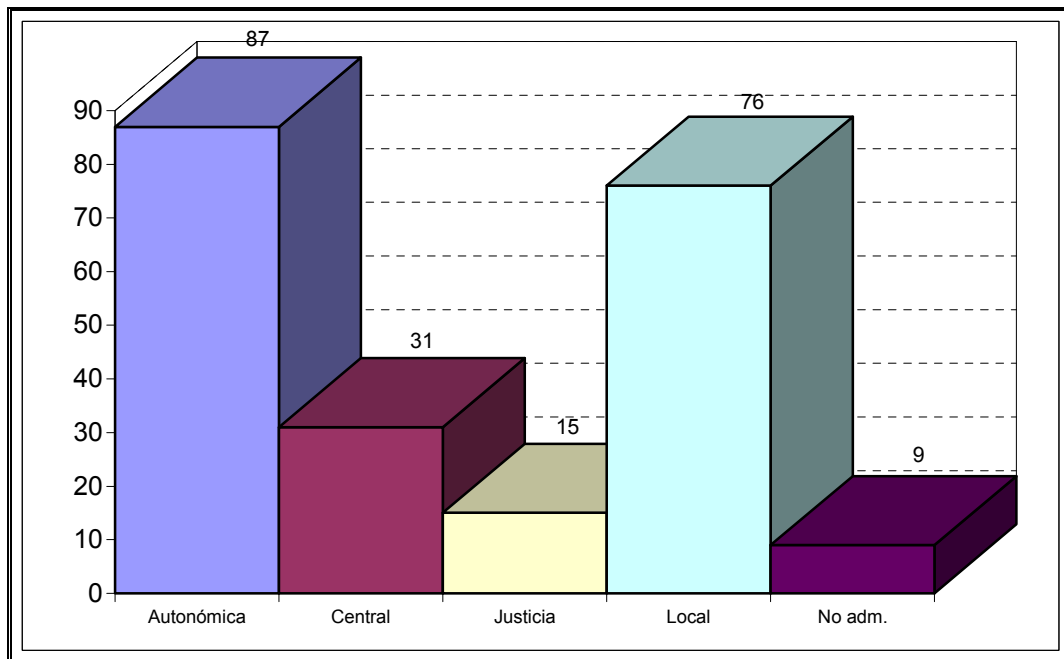
PALENCIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	76	34%
Central	29	13%
Justicia	38	17%
Local	76	34%
No adm.	4	2%
TOTAL	223	



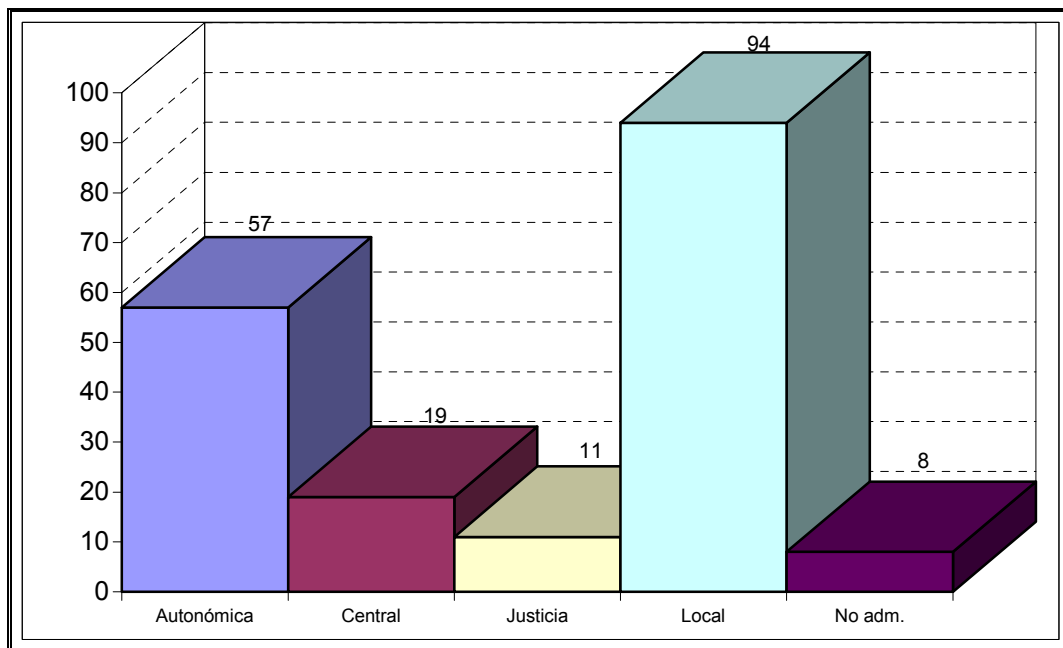
SALAMANCA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	87	40%
Central	31	14%
Justicia	15	7%
Local	76	35%
No adm.	9	4%
TOTAL	218	



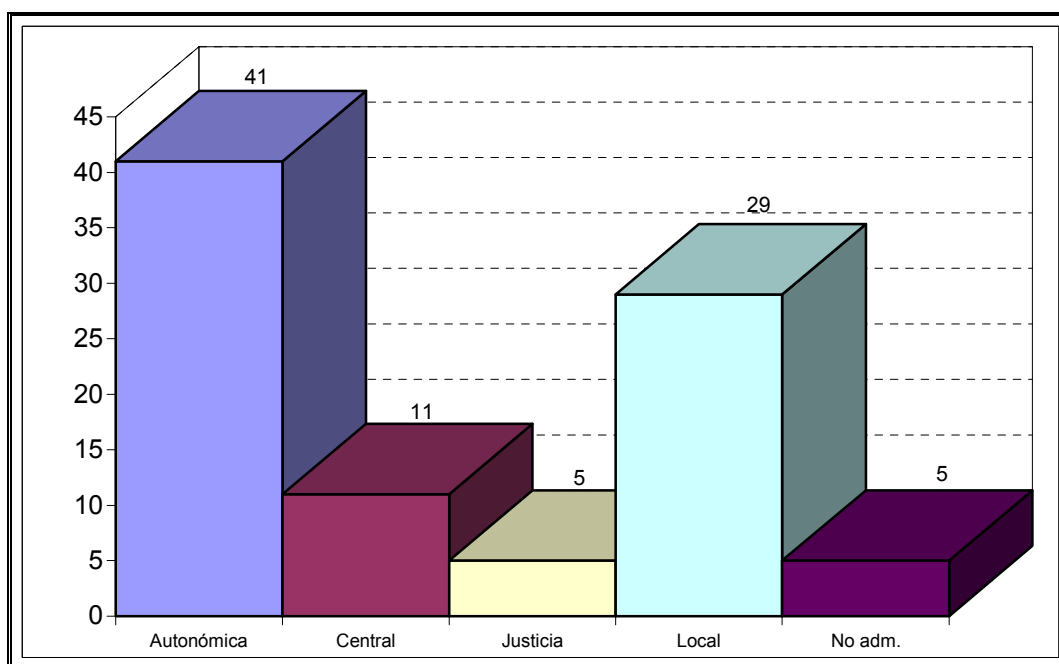
SEGOVIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	57	30%
Central	19	10%
Justicia	11	6%
Local	94	50%
No adm.	8	4%
TOTAL	189	



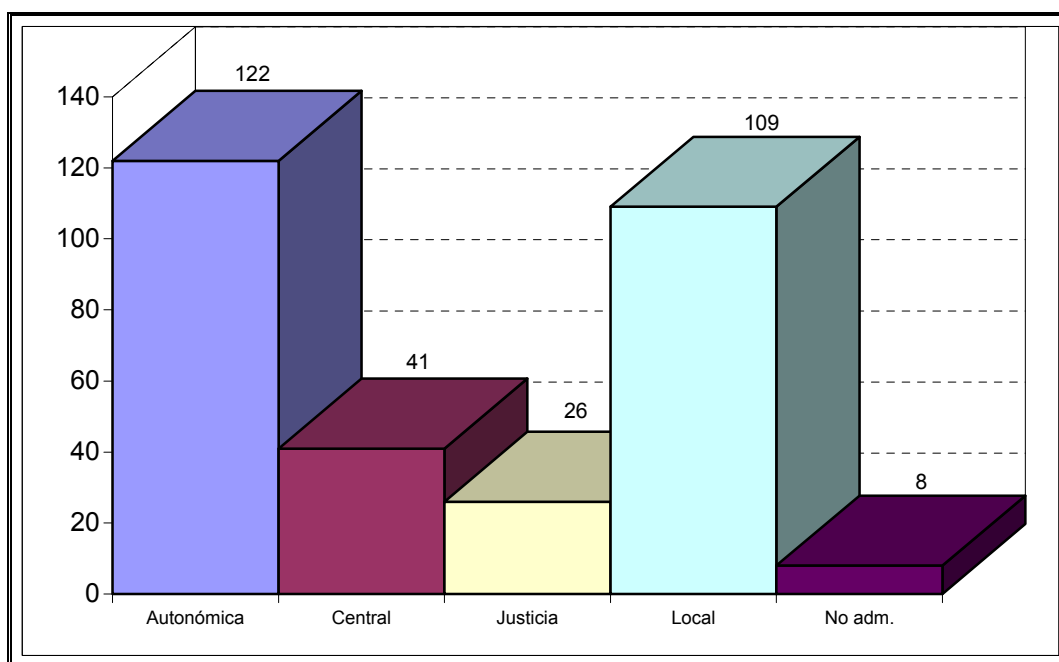
SORIA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	41	45%
Central	11	12%
Justicia	5	5%
Local	29	32%
No adm.	5	5%
TOTAL	91	



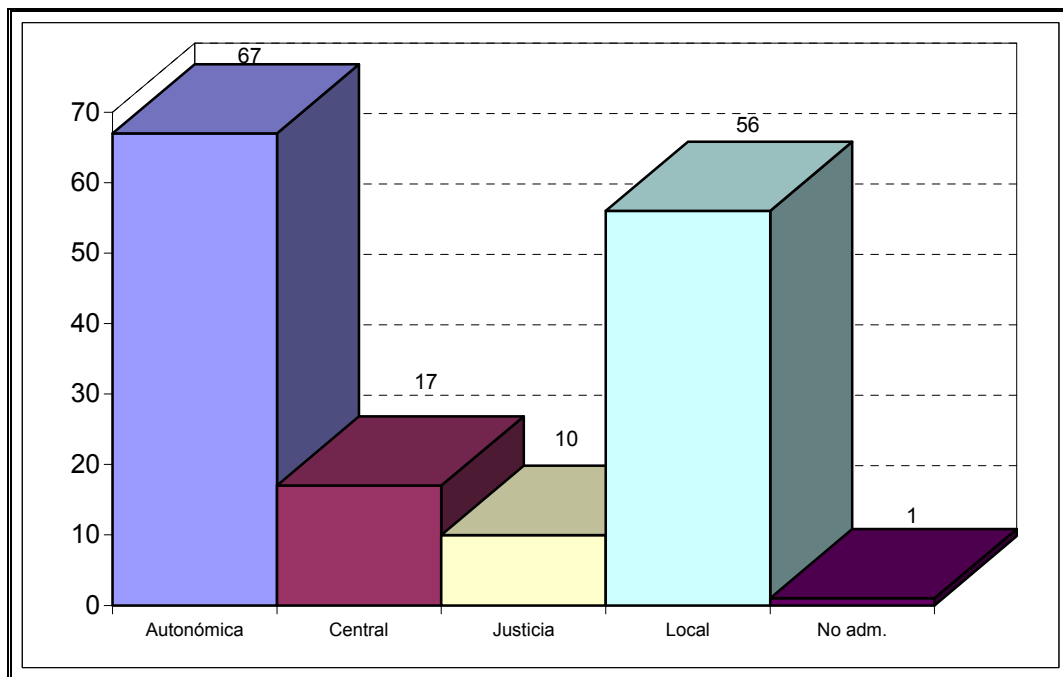
VALLADOLID

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	122	40%
Central	41	13%
Justicia	26	8%
Local	109	36%
No adm.	8	3%
TOTAL	306	



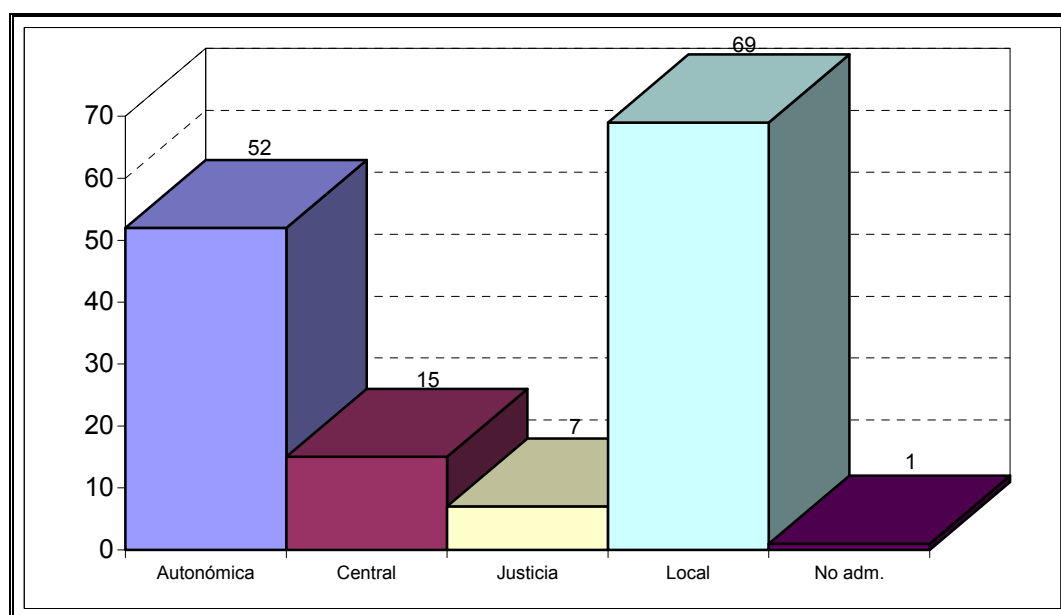
ZAMORA

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	67	44%
Central	17	11%
Justicia	10	7%
Local	56	37%
No adm.	1	1%
TOTAL	151	



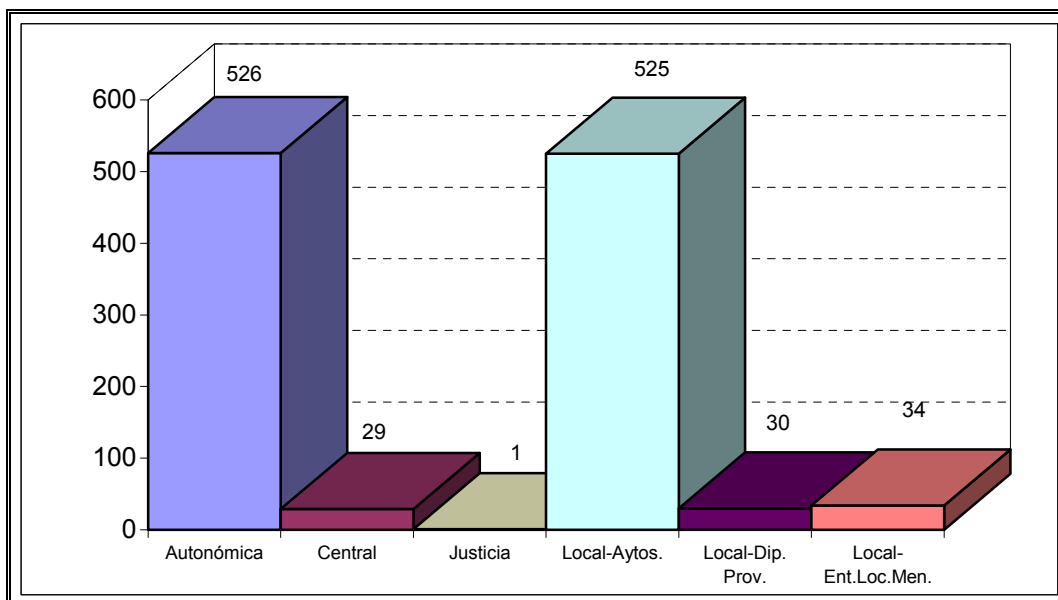
RESTO PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Administración	Nº. Quejas	Porcentaje
Autonómica	52	36%
Central	15	10%
Justicia	7	5%
Local	69	48%
No adm.	1	1%
TOTAL	144	



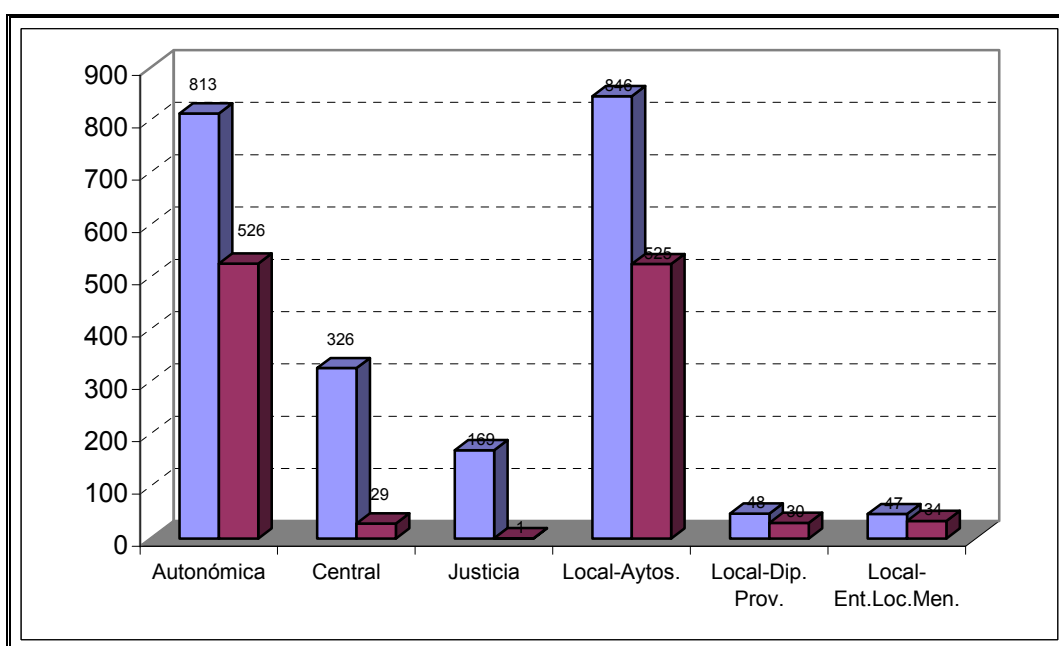
QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

Administración	Nº. Quejas admitidas por Admón.	Porcentaje sobre total admitidas
Autonómica	526	46%
Central	29	3%
Justicia	1	0%
Local-Aytos.	525	46%
Local-Dip. Provinciales	30	3%
Local-Ent.Loc.Menores	34	3%
TOTAL	1145	



QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

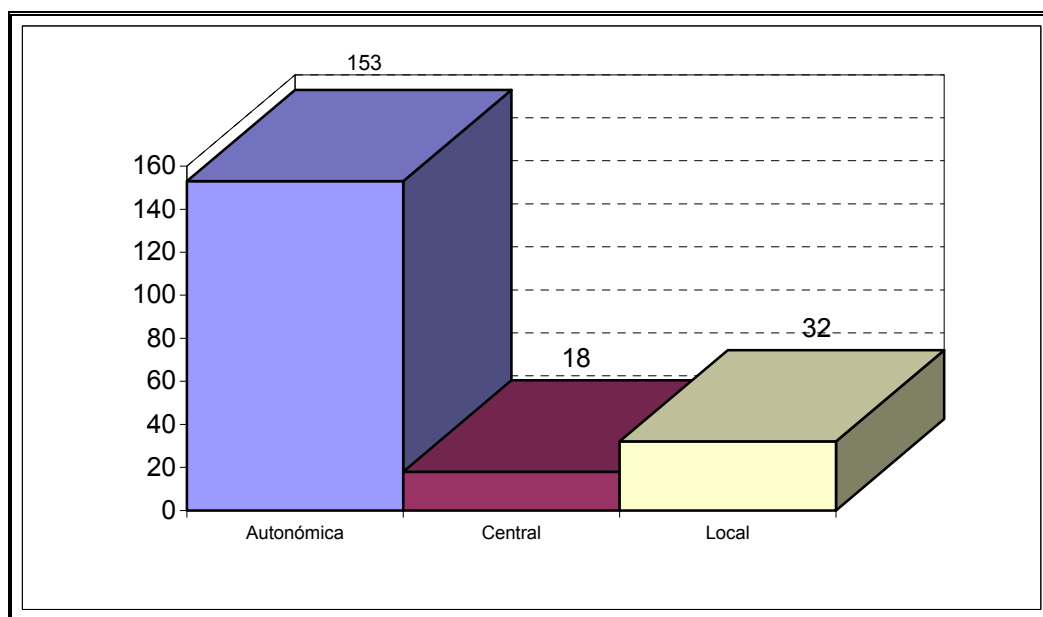
Administración	Nº. Quejas presentadas	Nº. Quejas admitidas	Porcentaje
Autonómica	813	526	23%
Central	326	29	1%
Justicia	169	1	0%
Local-Aytos.	846	525	23%
Local-Dip. Provinciales	48	30	1%
Local-Ent.Loc.Menores	47	34	2%
TOTAL	2249	1145	



QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN Y ÁREA

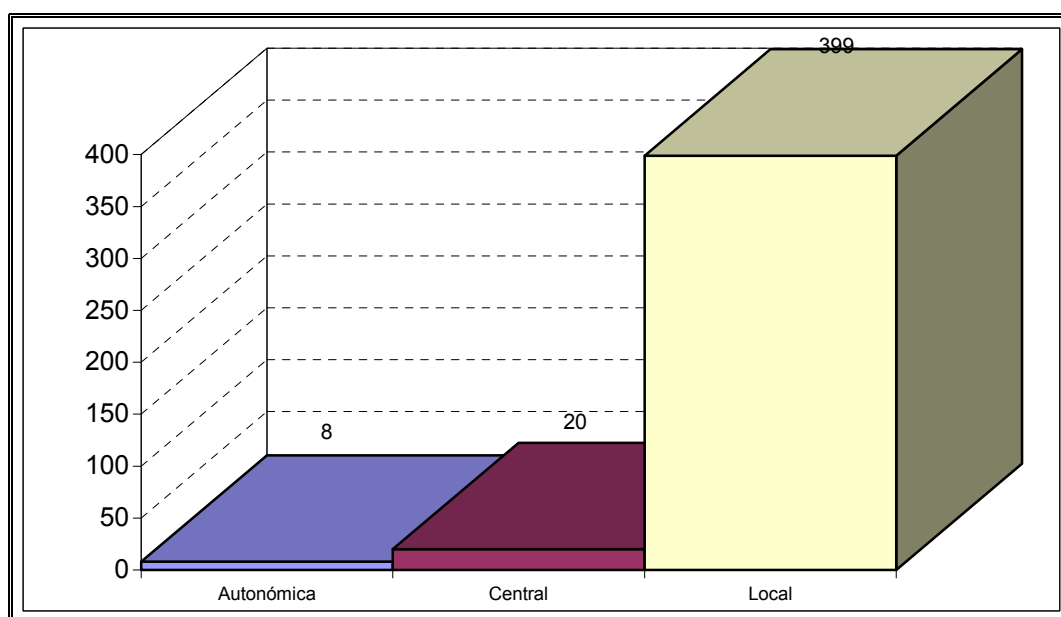
ÁREA A

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	153	75%
Central	18	9%
Local	32	16%
TOTAL	203	



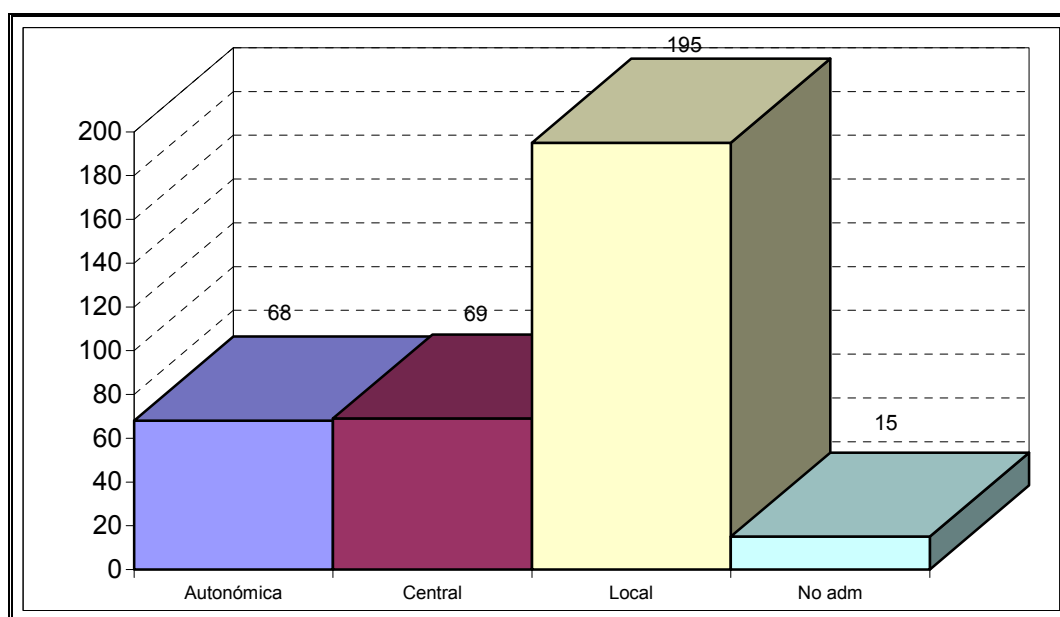
ÁREA B

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	8	2%
Central	20	5%
Local	399	93%
TOTAL	427	



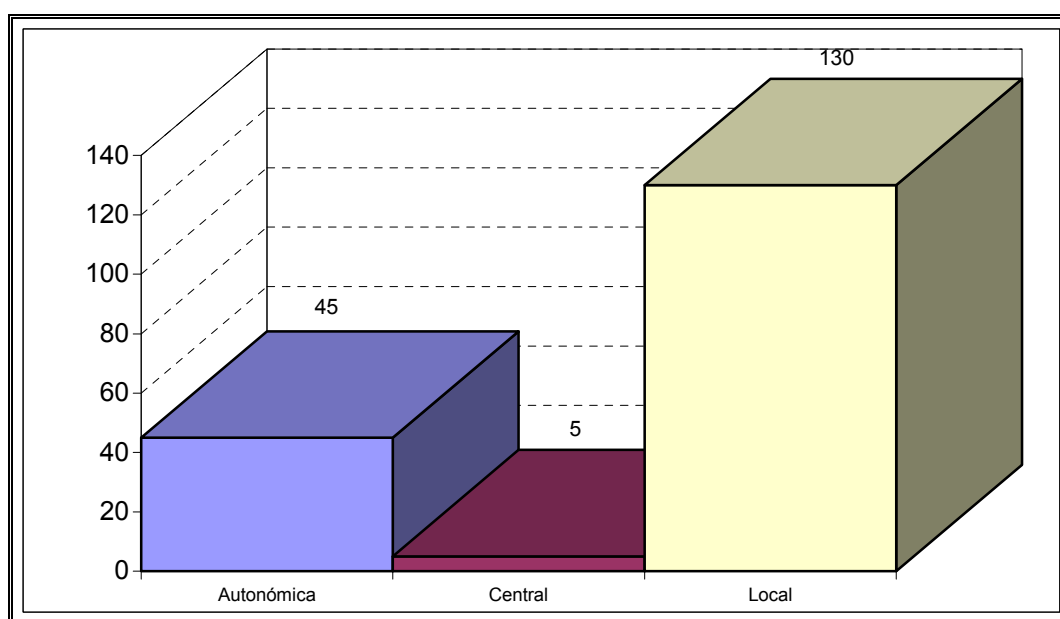
ÁREA C

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	68	20%
Central	69	20%
Local	195	56%
No adm	15	4%
TOTAL	347	



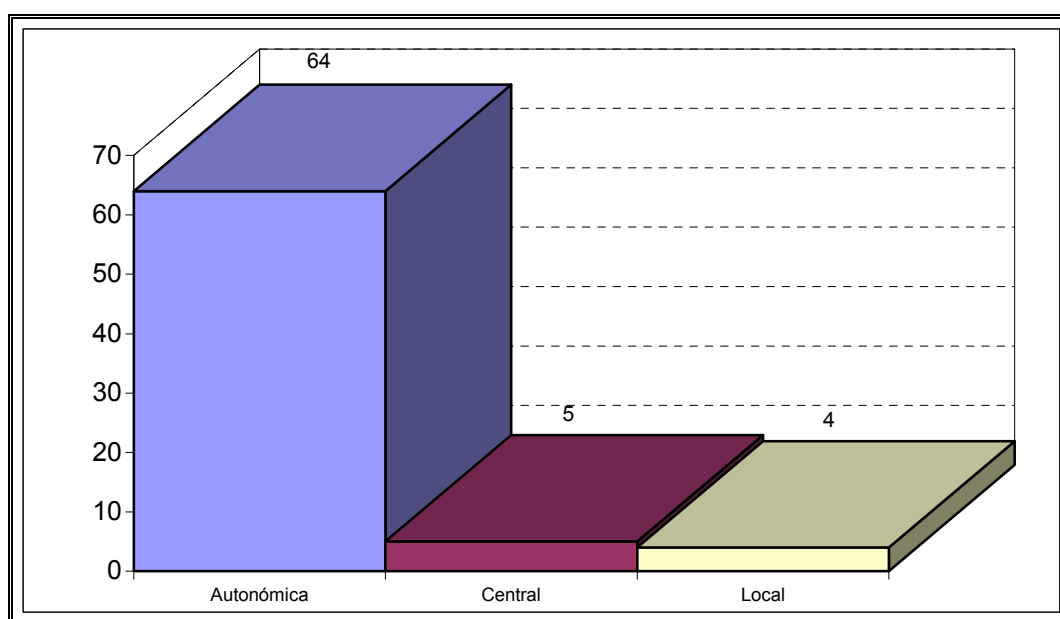
ÁREA D

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	45	25%
Central	5	3%
Local	130	72%
TOTAL	180	



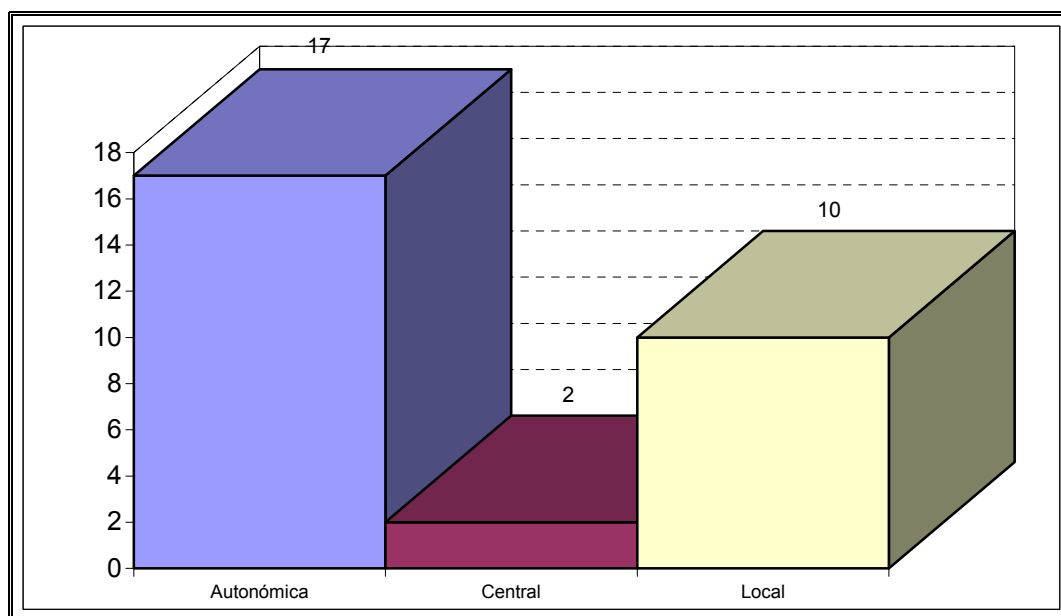
ÁREA E

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	64	88%
Central	5	7%
Local	4	5%
TOTAL	73	



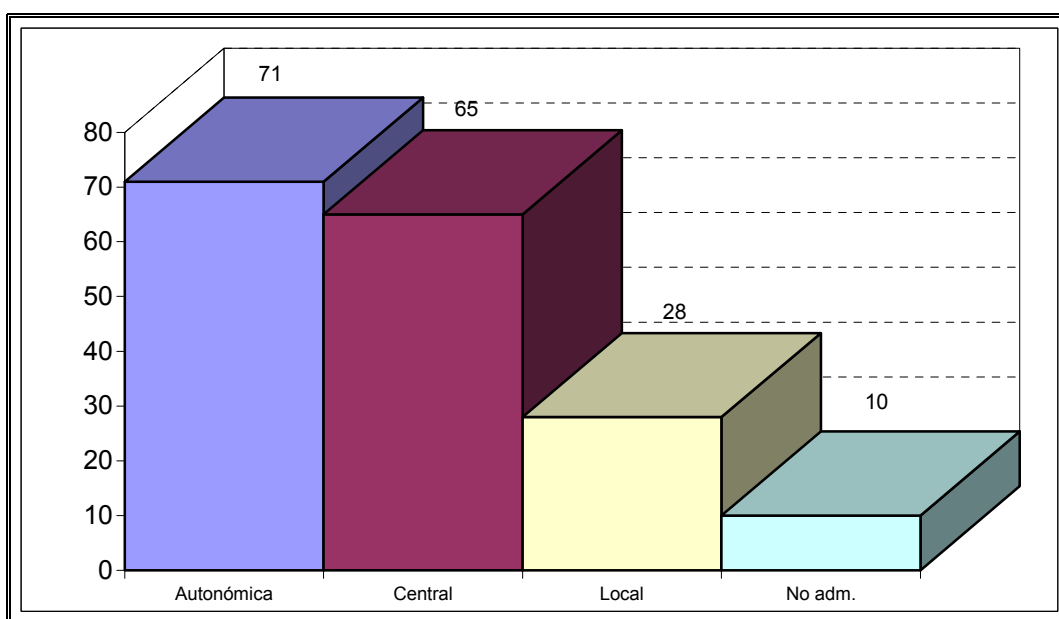
ÁREA F

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	17	59%
Central	2	7%
Local	10	34%
TOTAL	29	



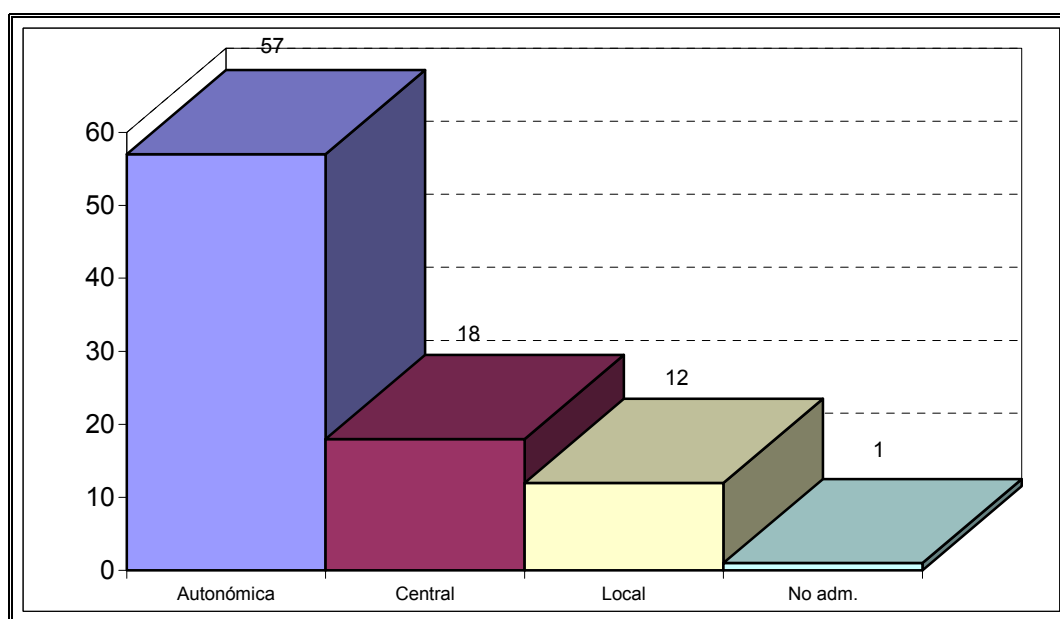
ÁREA G

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	71	41%
Central	65	37%
Local	28	16%
No Adm.	10	6%
TOTAL	174	



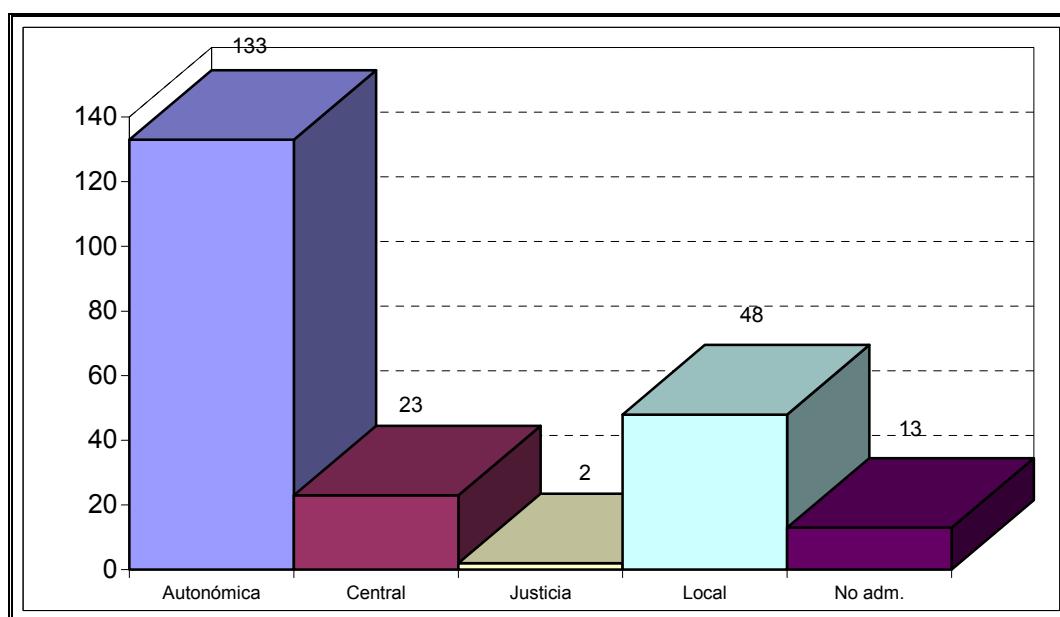
ÁREA H

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	57	65%
Central	18	20%
Local	12	14%
No Adm.	1	1%
TOTAL	88	



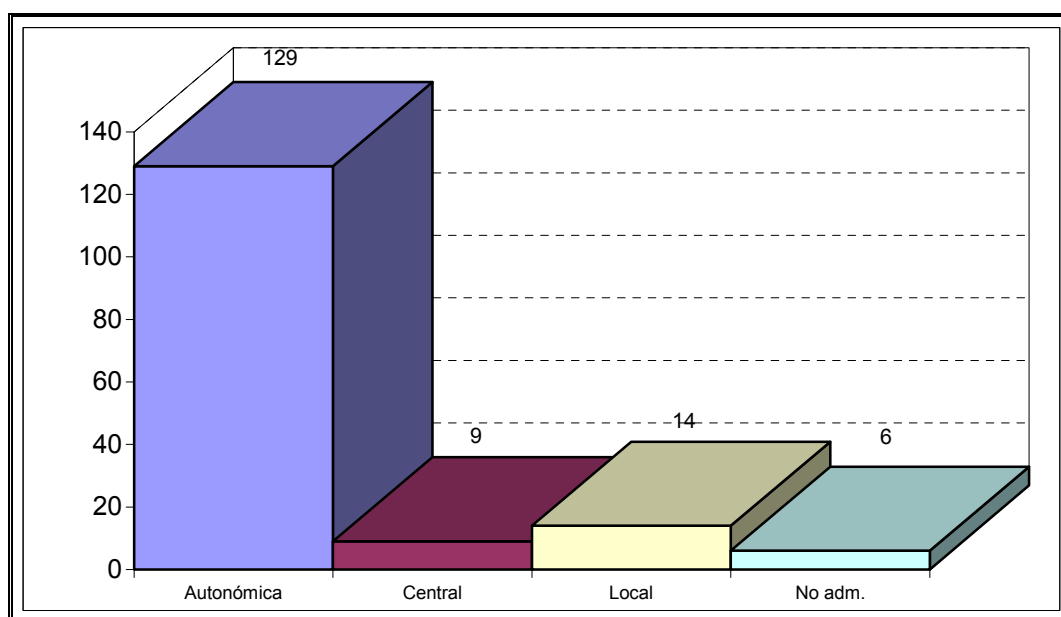
ÁREA I

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	133	61%
Central	23	11%
Justicia	2	1%
Local	48	22%
No adm.	13	6%
TOTAL	219	



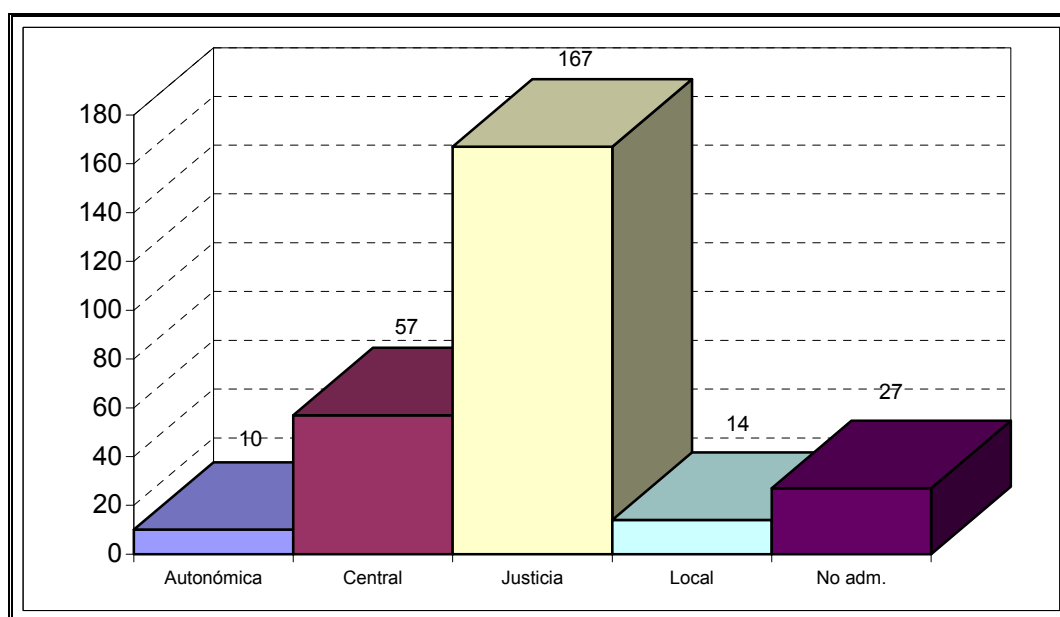
ÁREA J

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	129	85%
Central	9	6%
Local	14	9%
No Adm.	6	4%
TOTAL	158	



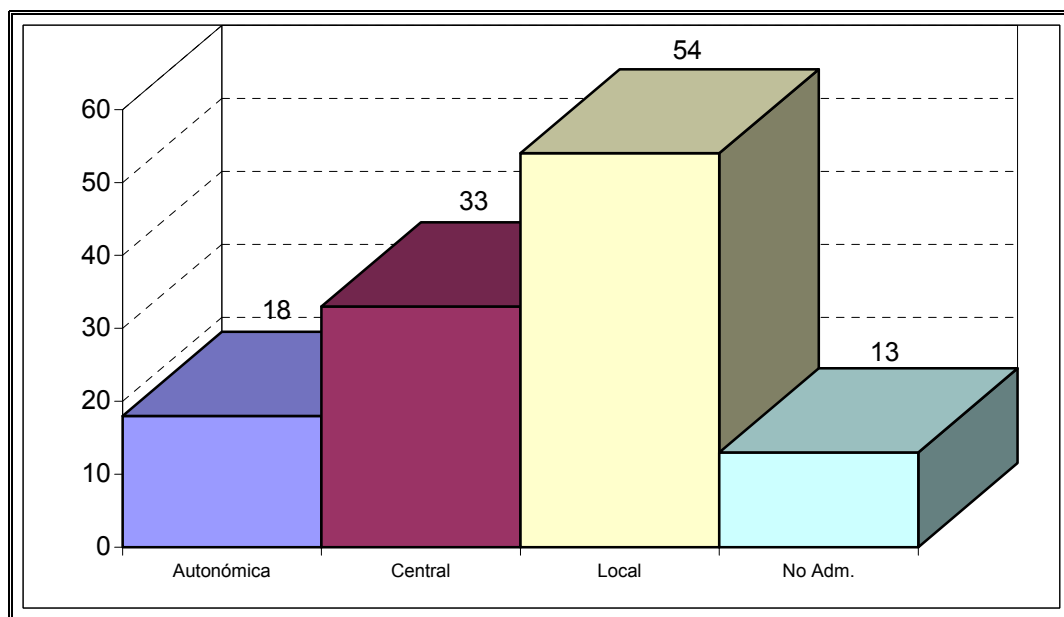
ÁREA K

Administración	N° Quejas	Porcentaje
Autonómica	10	4%
Central	57	21%
Justicia	167	61%
Local	14	5%
No adm.	27	10%
TOTAL	275	



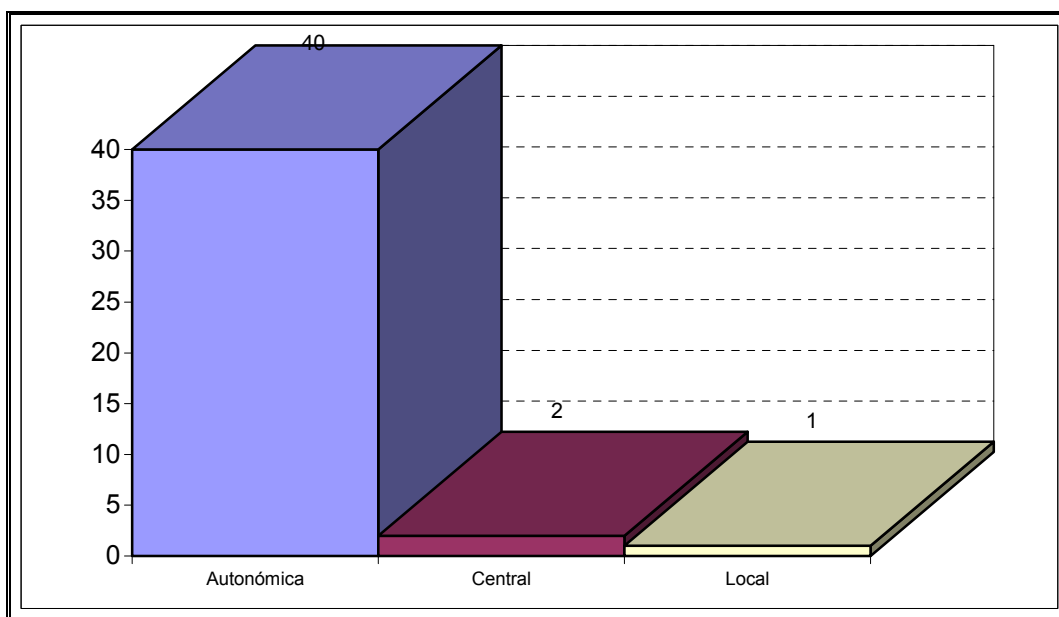
ÁREA L

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	18	15%
Central	33	28%
Local	54	46%
No Adm.	13	11%
TOTAL	118	



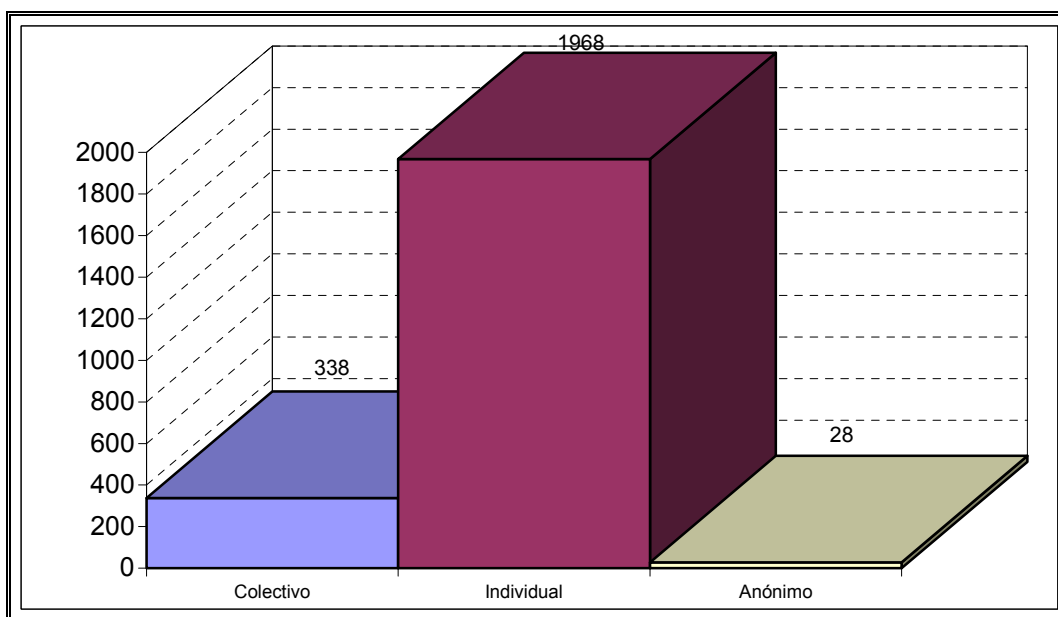
ÁREA M

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	40	93%
Central	2	5%
Local	1	2%
TOTAL	43	



QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS*

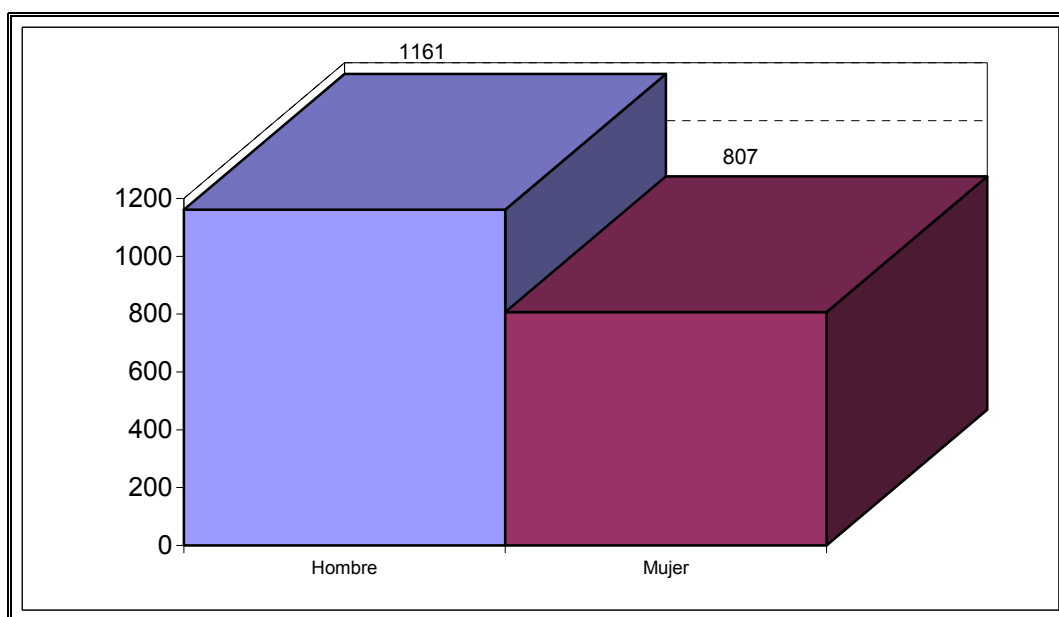
AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	338	14%
Individual	1968	84%
Anónimo	28	1%
TOTAL	2334	



* El número de personas que acuden a la institución del Procurador del Común es superior, por tanto, al número de quejas.

**QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS: QUEJAS
PRESENTADAS POR HOMBRES Y QUEJAS PRESENTADAS POR
MUJERES**

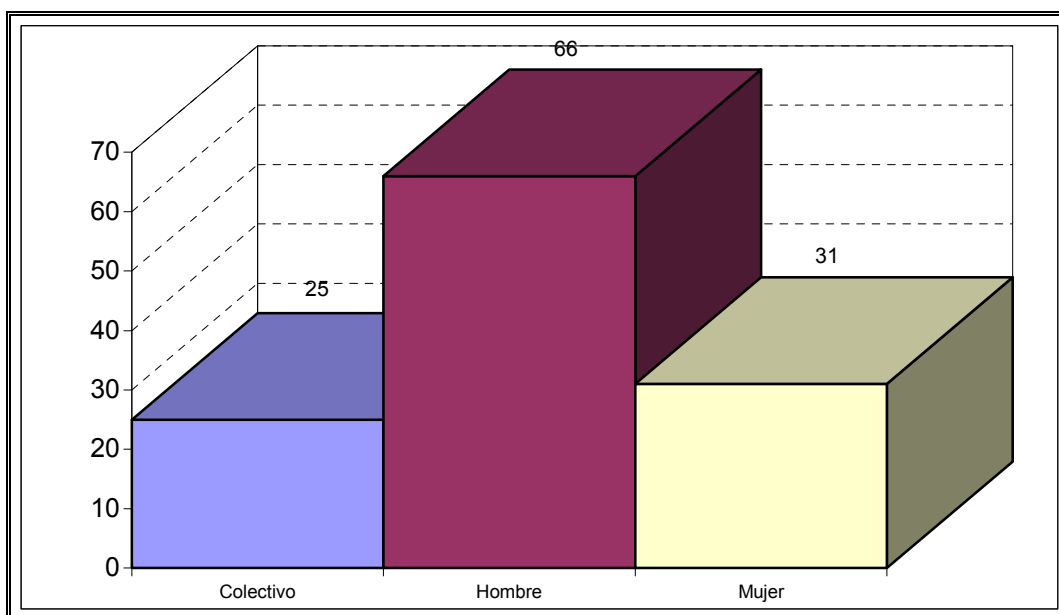
AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Hombre	1161	59%
Mujer	807	41%
TOTAL	1968	



QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR HOMBRES Y POR MUJERES

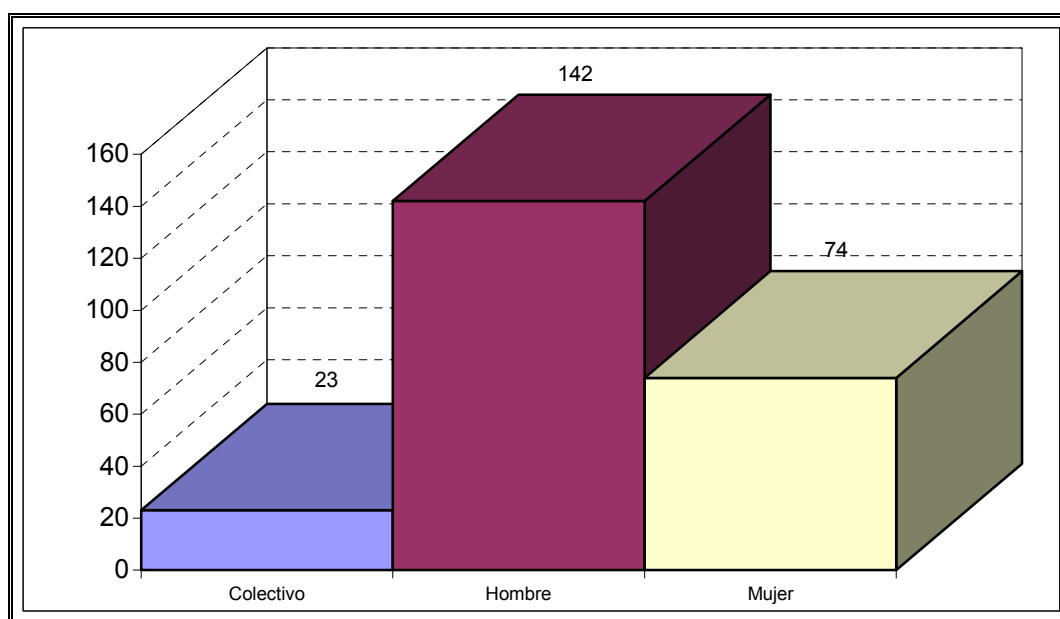
ÁVILA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	25	20%
Hombre	66	54%
Mujer	31	25%
TOTAL	122	



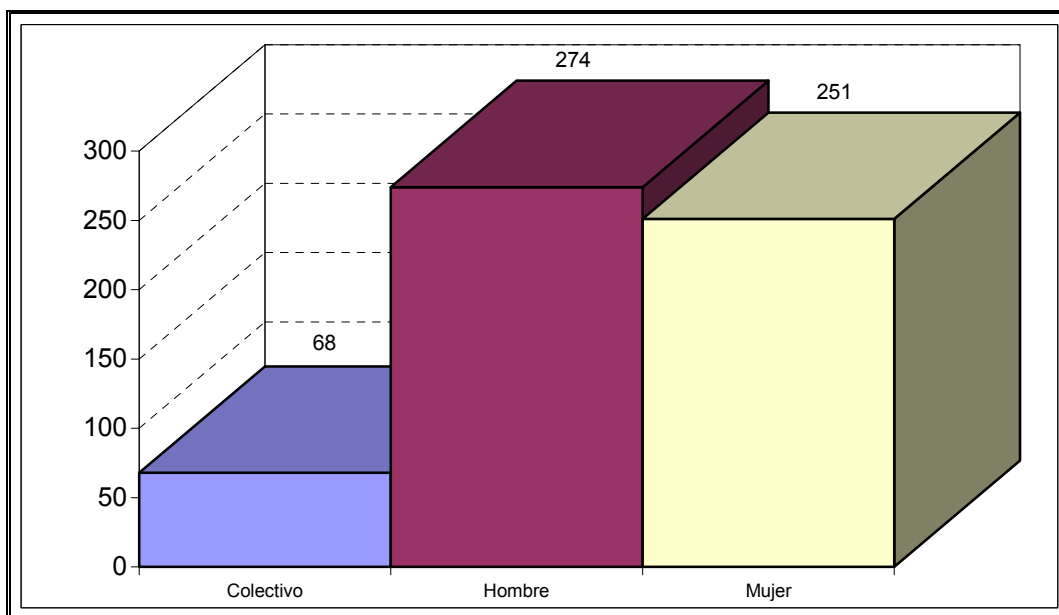
BURGOS

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	23	10%
Hombre	142	59%
Mujer	74	31%
TOTAL	239	



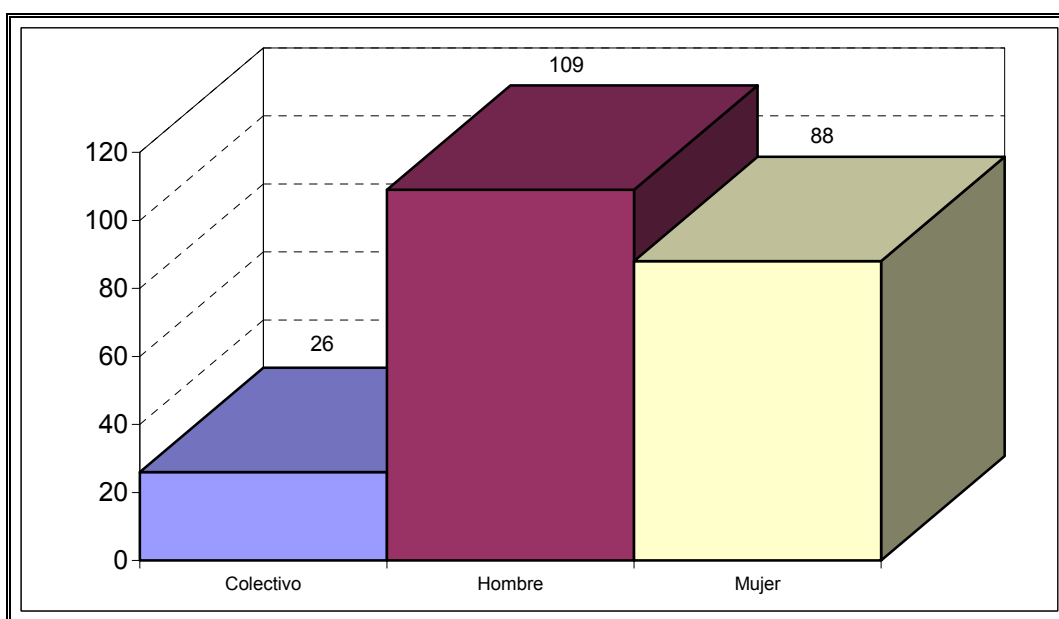
LEÓN

AUTOR	N°. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	68	11%
Hombre	274	46%
Mujer	251	42%
TOTAL	593	



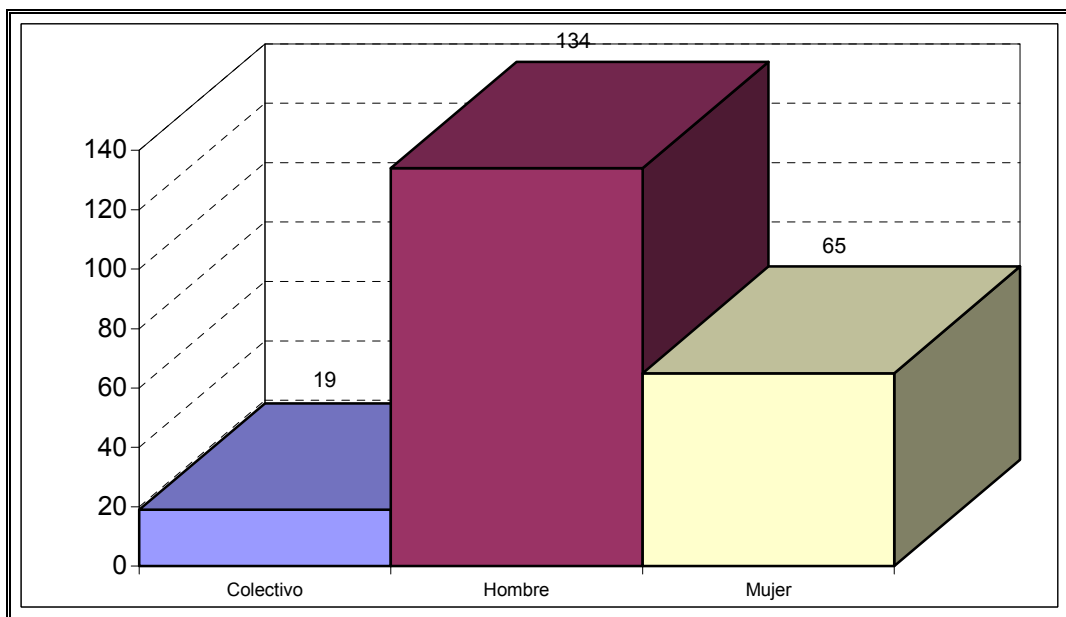
PALENCIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	26	12%
Hombre	109	49%
Mujer	88	39%
TOTAL	223	



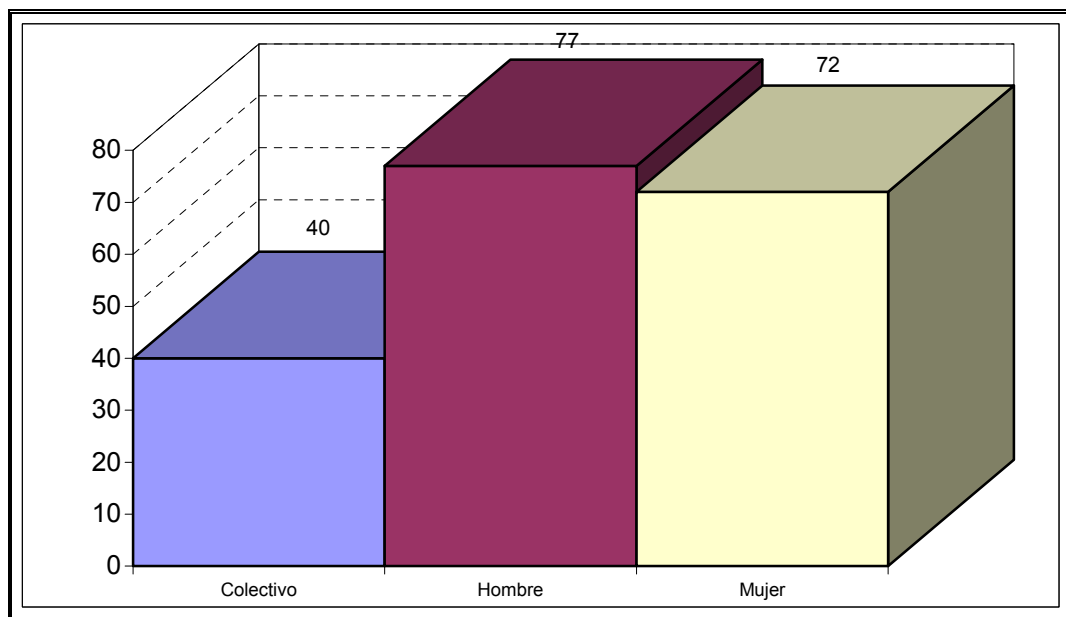
SALAMANCA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	19	9%
Hombre	134	61%
Mujer	65	30%
TOTAL	218	



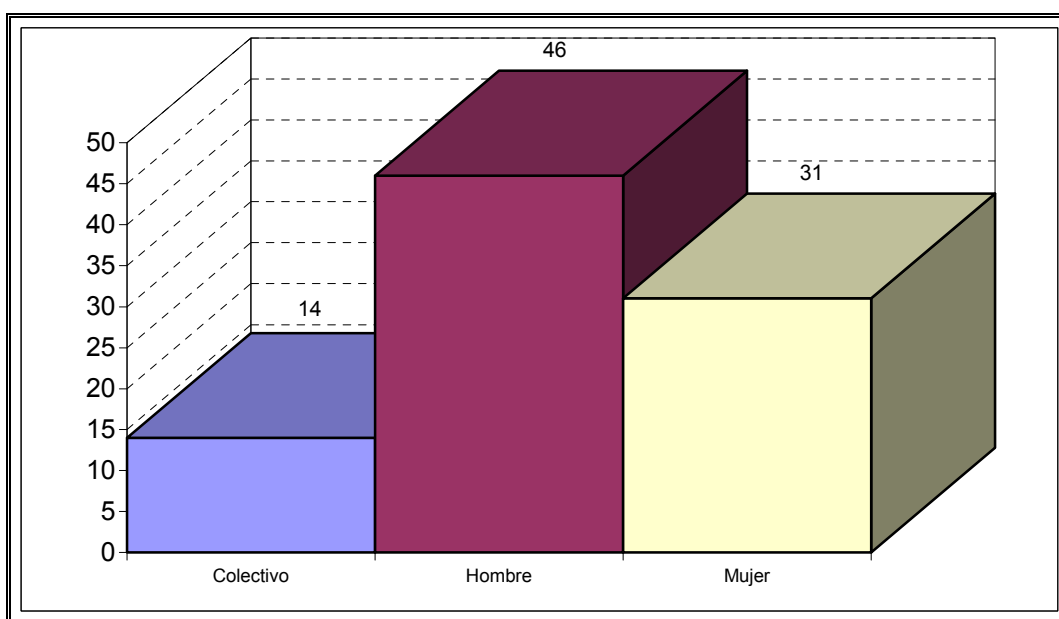
SEGOVIA

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	40	21%
Hombre	77	41%
Mujer	72	38%
TOTAL	189	



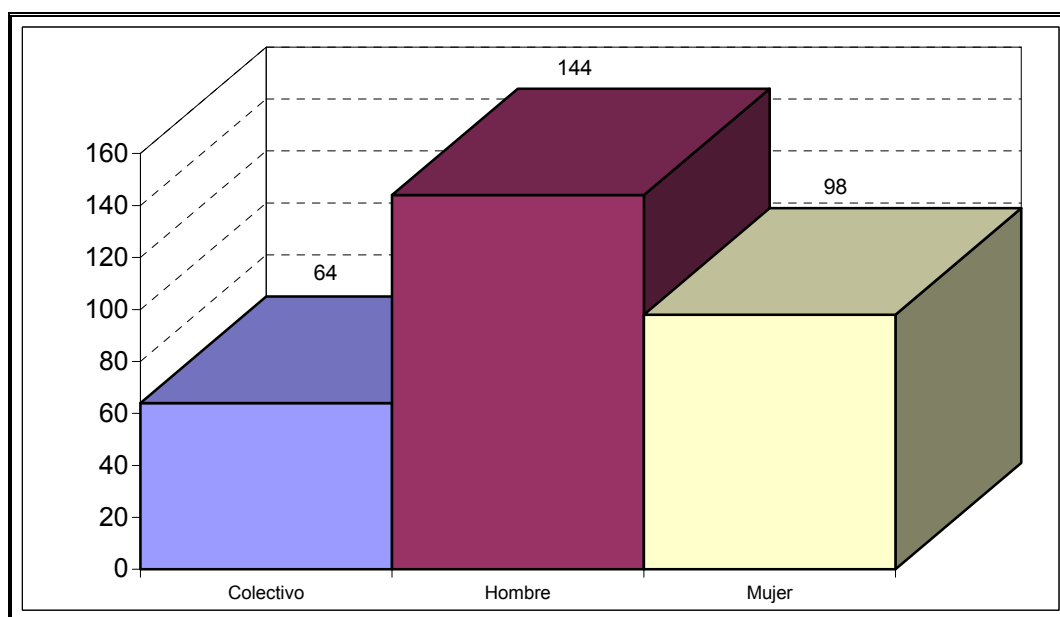
SORIA

AUTOR	N°. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	14	15%
Hombre	46	51%
Mujer	31	34%
TOTAL	91	



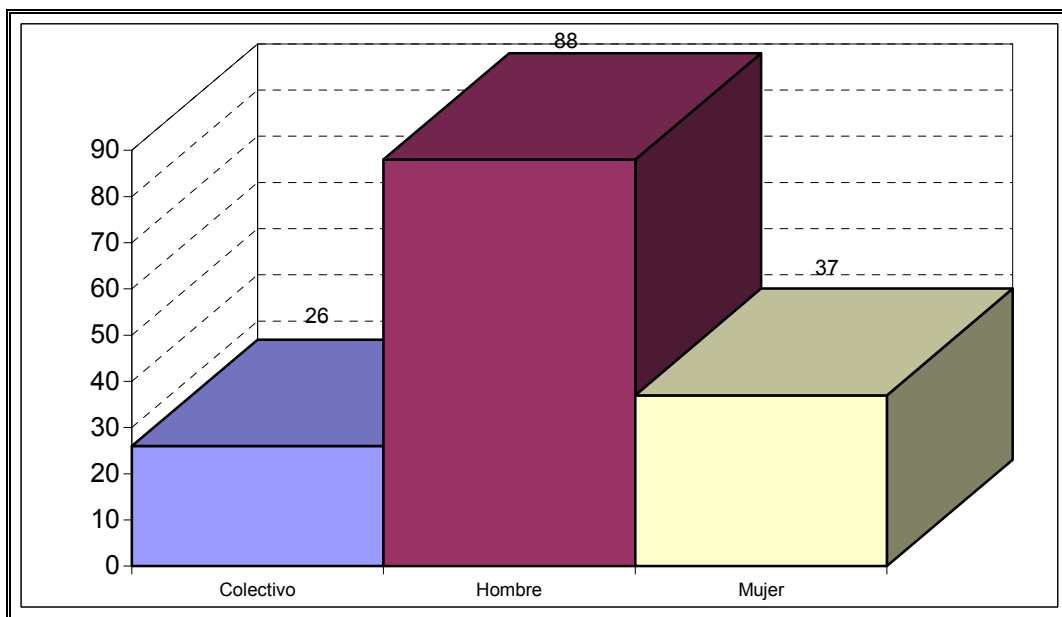
VALLADOLID

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	64	21%
Hombre	144	47%
Mujer	98	32%
TOTAL	306	



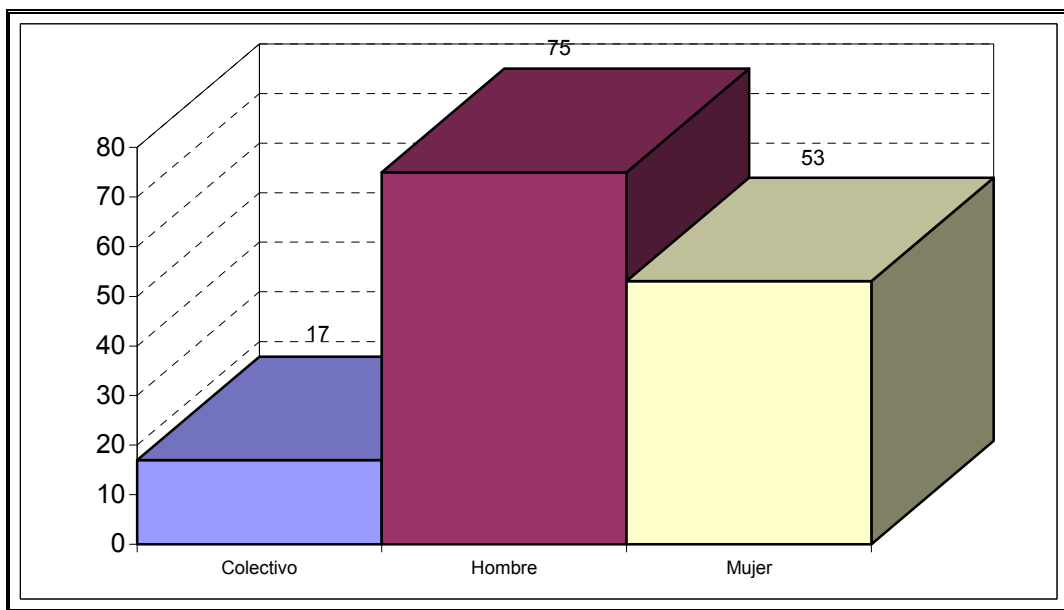
ZAMORA

AUTOR	N°. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	26	17%
Hombre	88	58%
Mujer	37	25%
TOTAL	151	



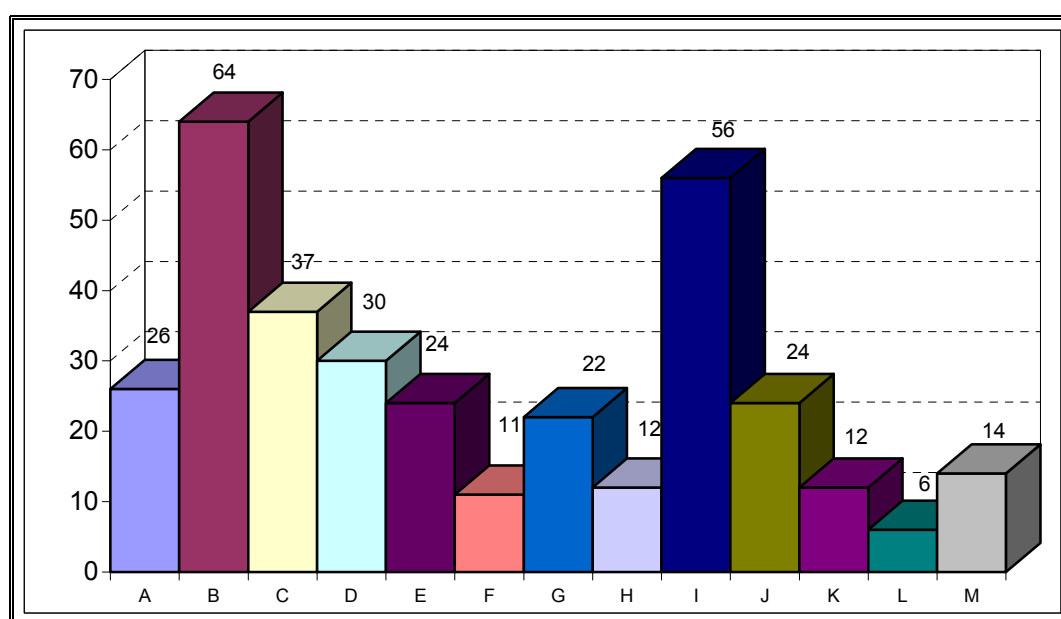
OTRAS PROVINCIAS

AUTOR	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
Colectivo	17	12%
Hombre	75	52%
Mujer	53	37%
TOTAL	145	



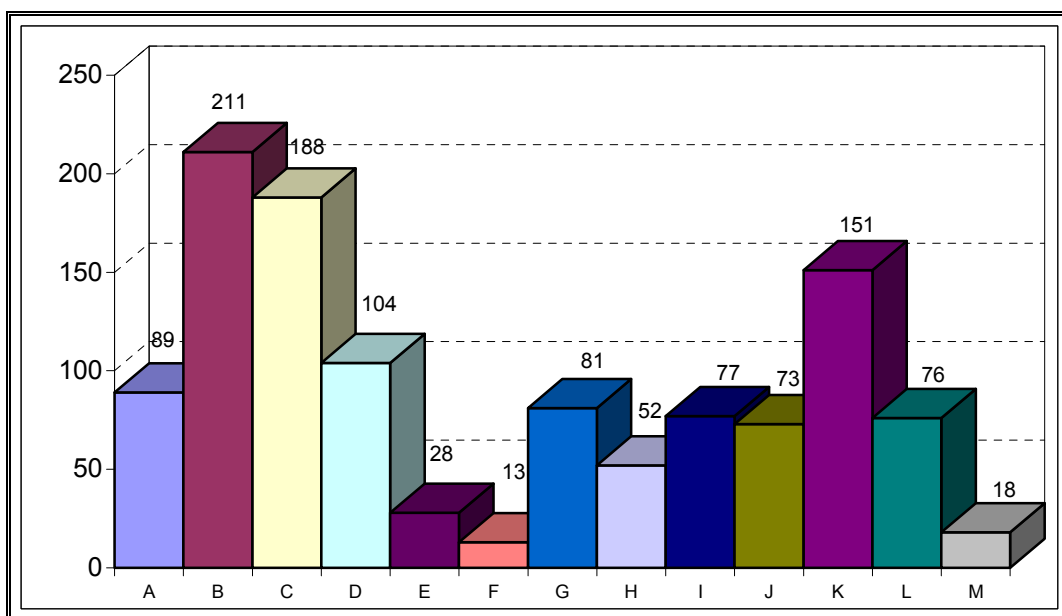
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	26	8%
B	64	19%
C	37	11%
D	30	9%
E	24	7%
F	11	3%
G	22	7%
H	12	4%
I	56	17%
J	24	7%
K	12	4%
L	6	2%
M	14	4%
TOTAL	338	



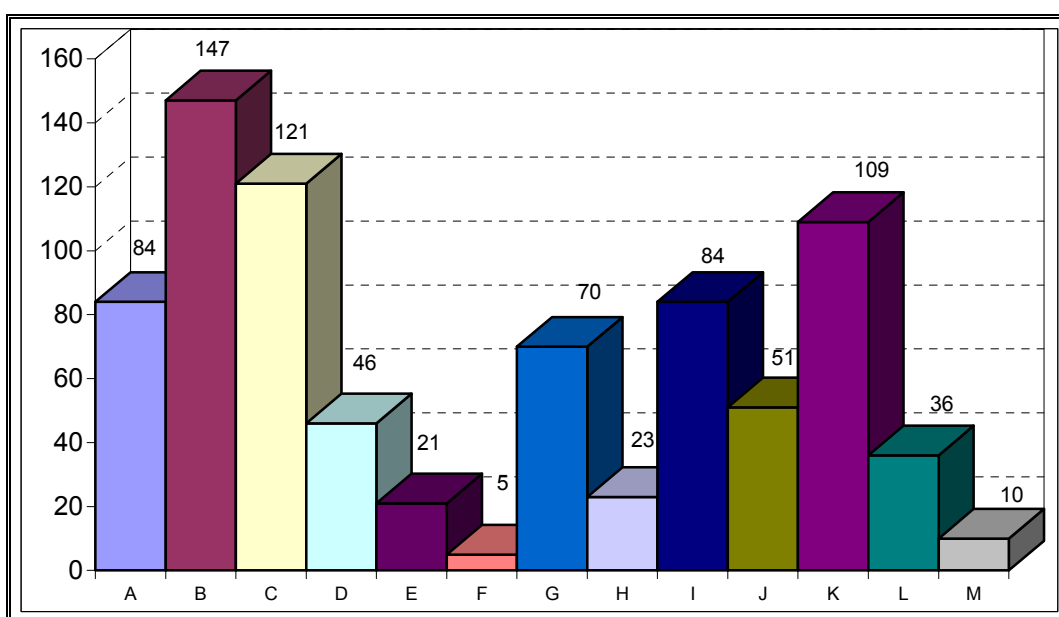
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	89	8%
B	211	18%
C	188	16%
D	104	9%
E	28	2%
F	13	1%
G	81	7%
H	52	4%
I	77	7%
J	73	6%
K	151	13%
L	76	7%
M	18	2%
TOTAL	1161	



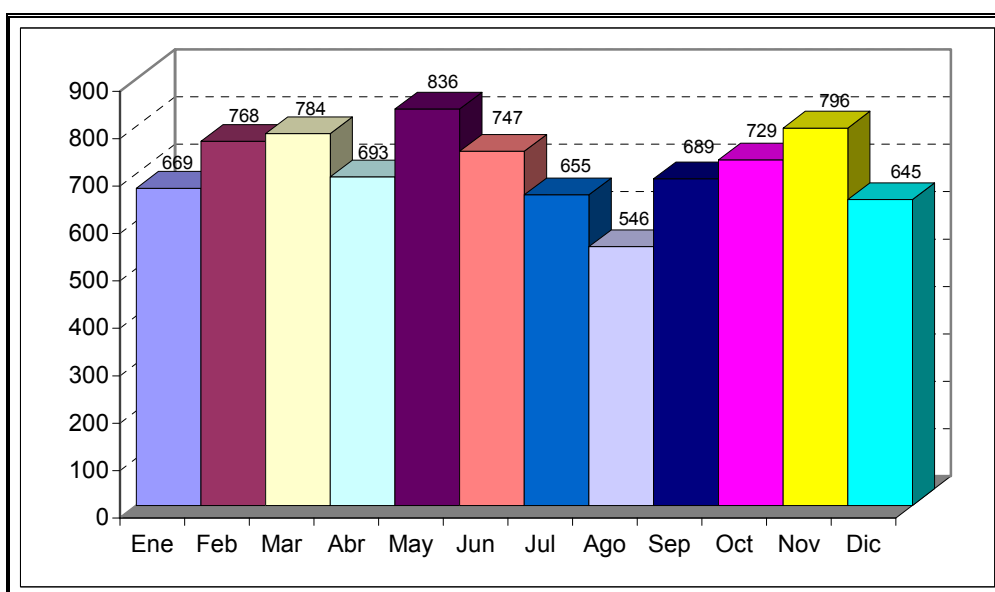
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

ÁREA	Nº. QUEJAS	PORCENTAJE
A	84	10%
B	147	18%
C	121	15%
D	46	6%
E	21	3%
F	5	1%
G	70	9%
H	23	3%
I	84	10%
J	51	6%
K	109	14%
L	36	4%
M	10	1%
TOTAL	807	



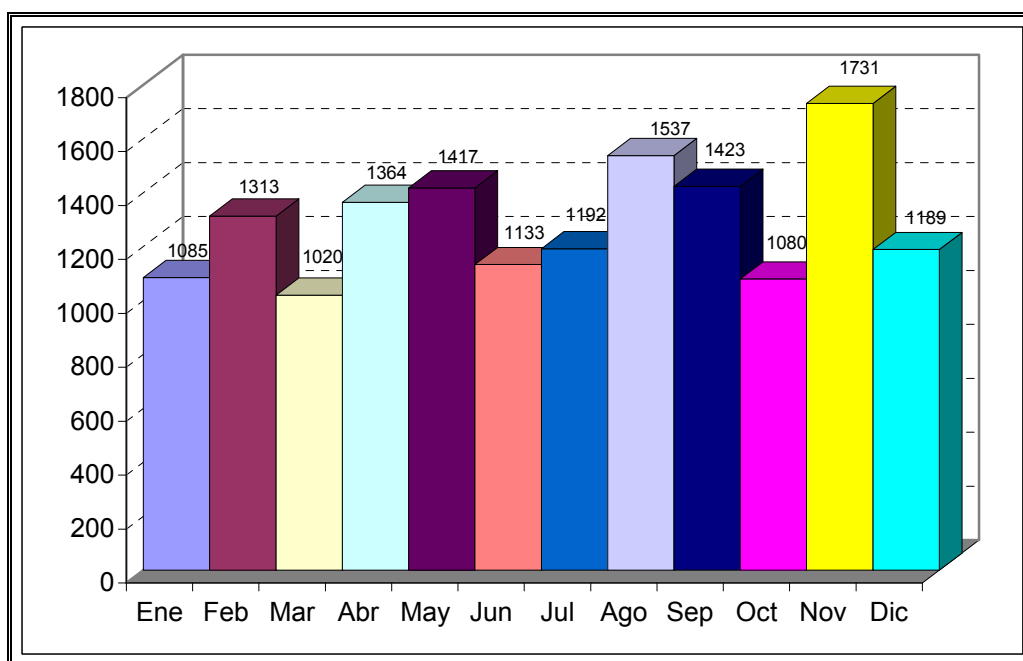
CORRESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE 2004

MES	N°. Escritos de entrada
Enero	669
Febrero	768
Marzo	784
Abril	693
Mayo	836
Junio	747
Julio	655
Agosto	546
Septiembre	689
Octubre	729
Noviembre	796
Diciembre	645
TOTAL	8557

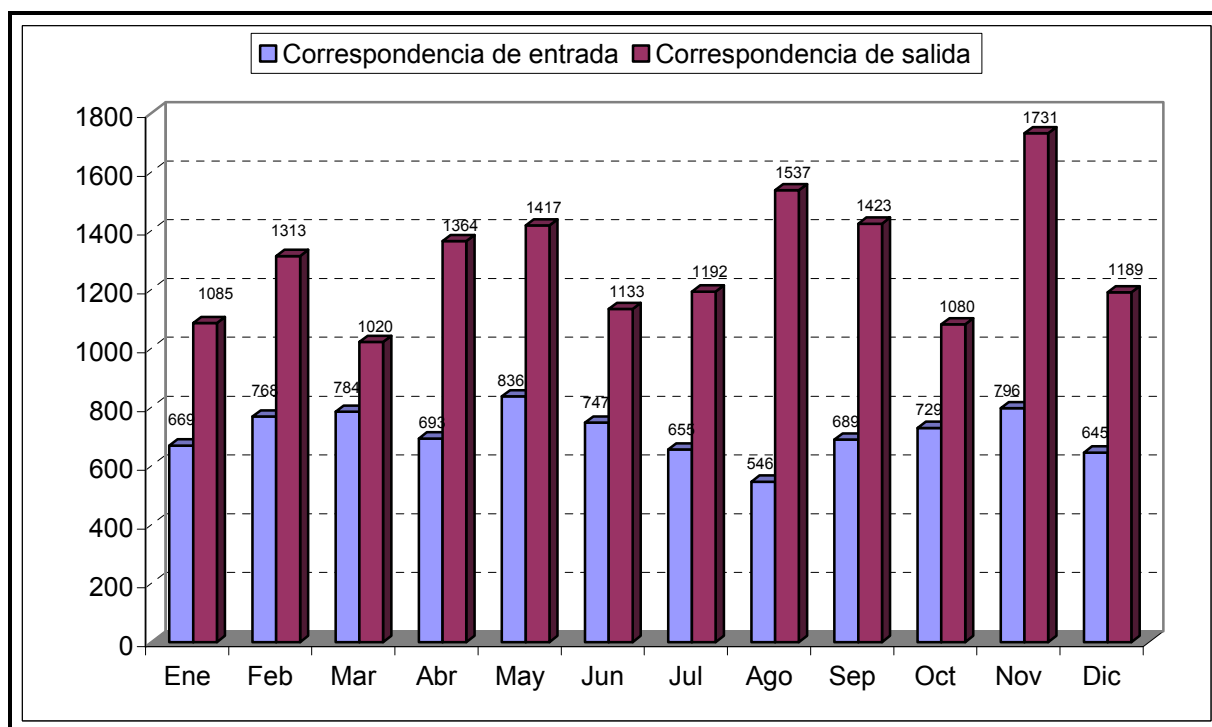


CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN DURANTE 2004

MES	Nº. Escritos de salida
Enero	1085
Febrero	1313
Marzo	1020
Abril	1364
Mayo	1417
Junio	1133
Julio	1192
Agosto	1537
Septiembre	1423
Octubre	1080
Noviembre	1731
Diciembre	1189
TOTAL	15484



CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA REGISTRADOS EN 2004

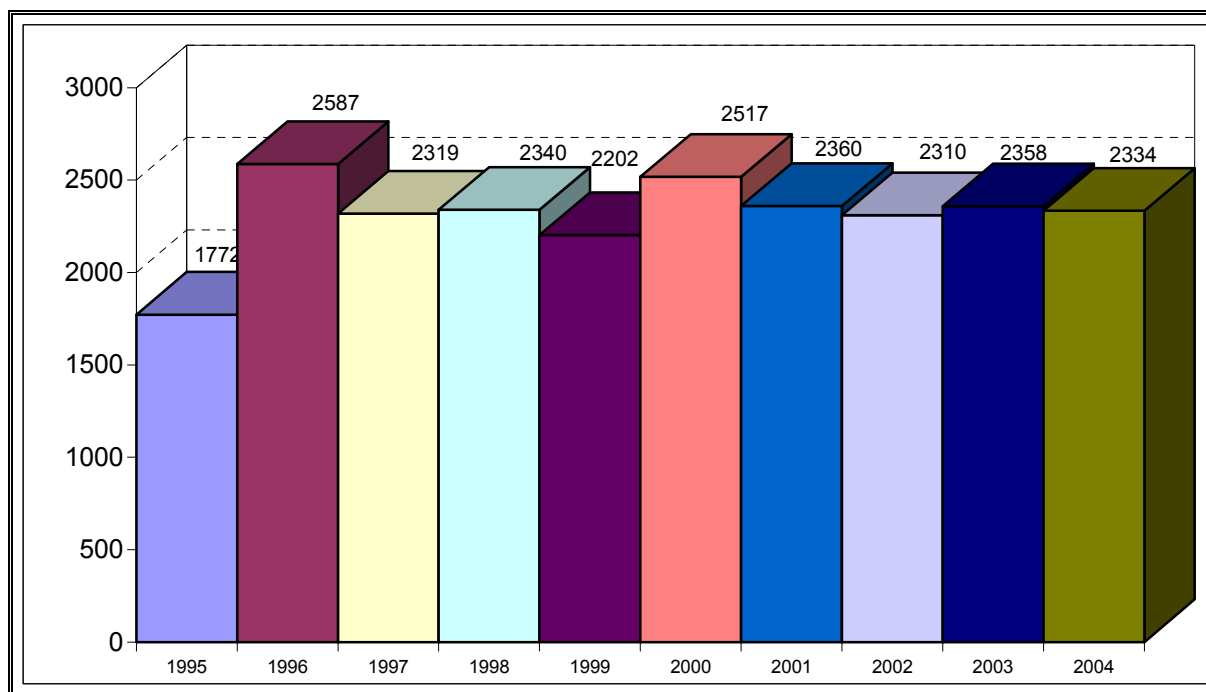


EXPEDIENTES PROCEDENTES DE AÑOS ANTERIORES

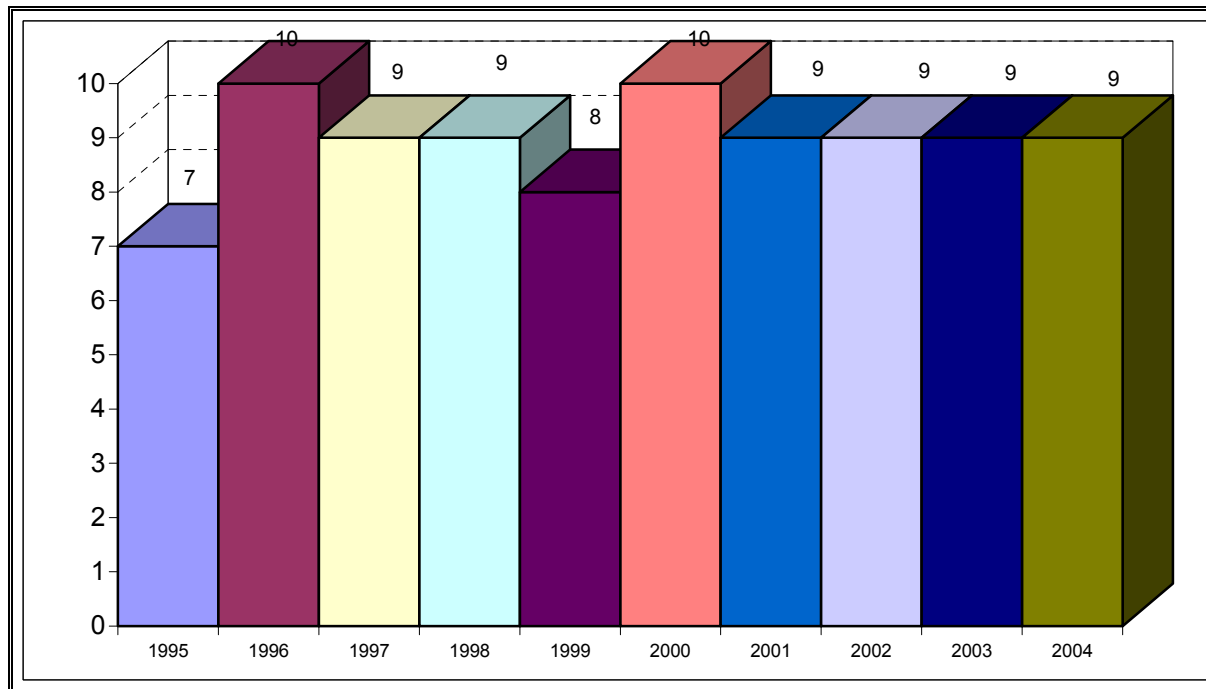
Continúa la tramitación de 297 expedientes procedentes de los años 2001 a 2003, lo que supone un 4,3% sobre el total de quejas presentadas en ese período.

DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DURANTE LOS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN

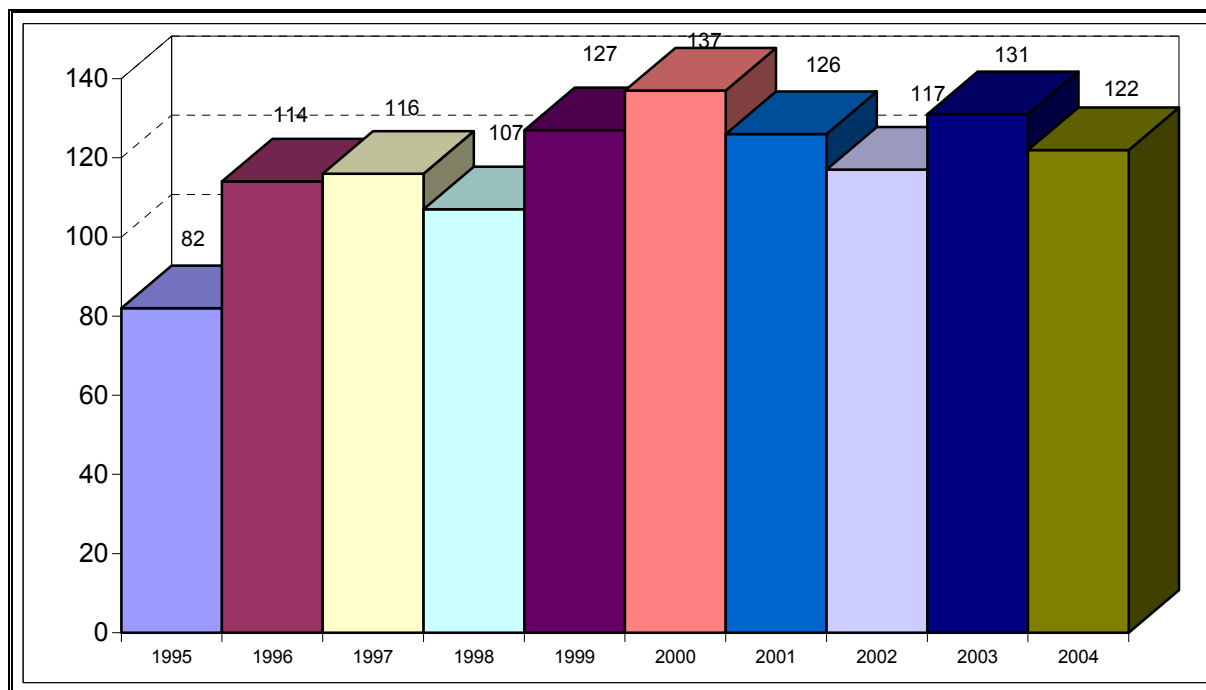
NÚMERO DE QUEJAS



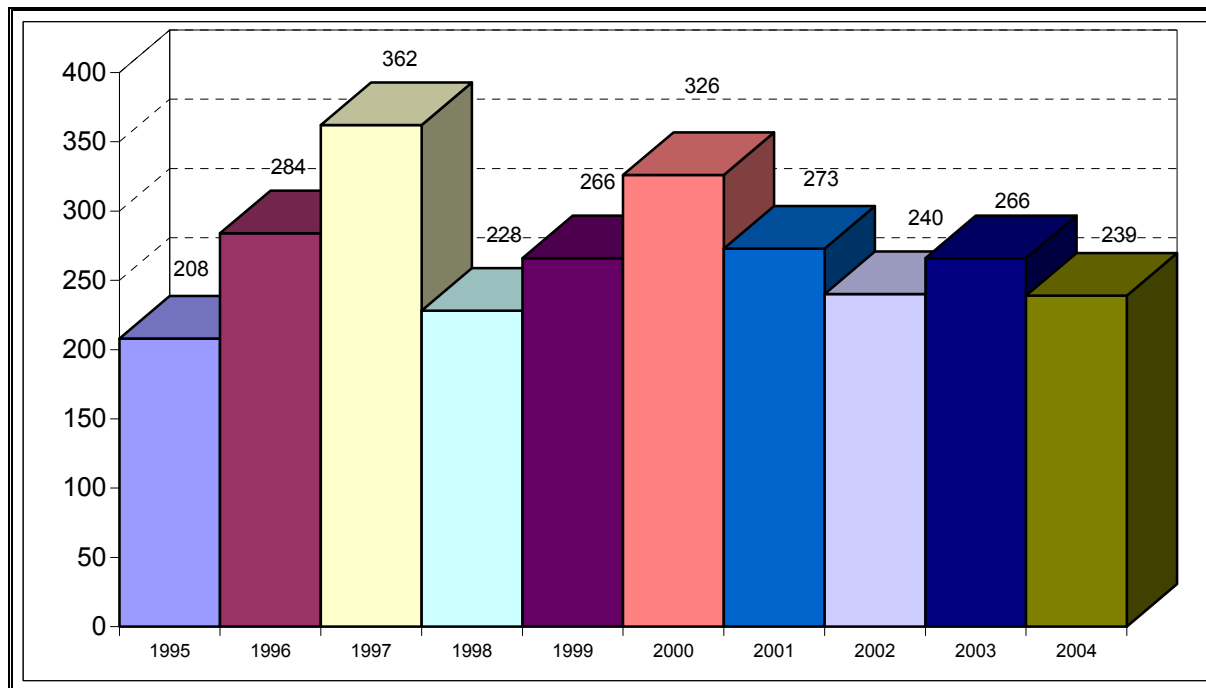
NÚMERO DE QUEJAS POR 10000 HABITANTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA



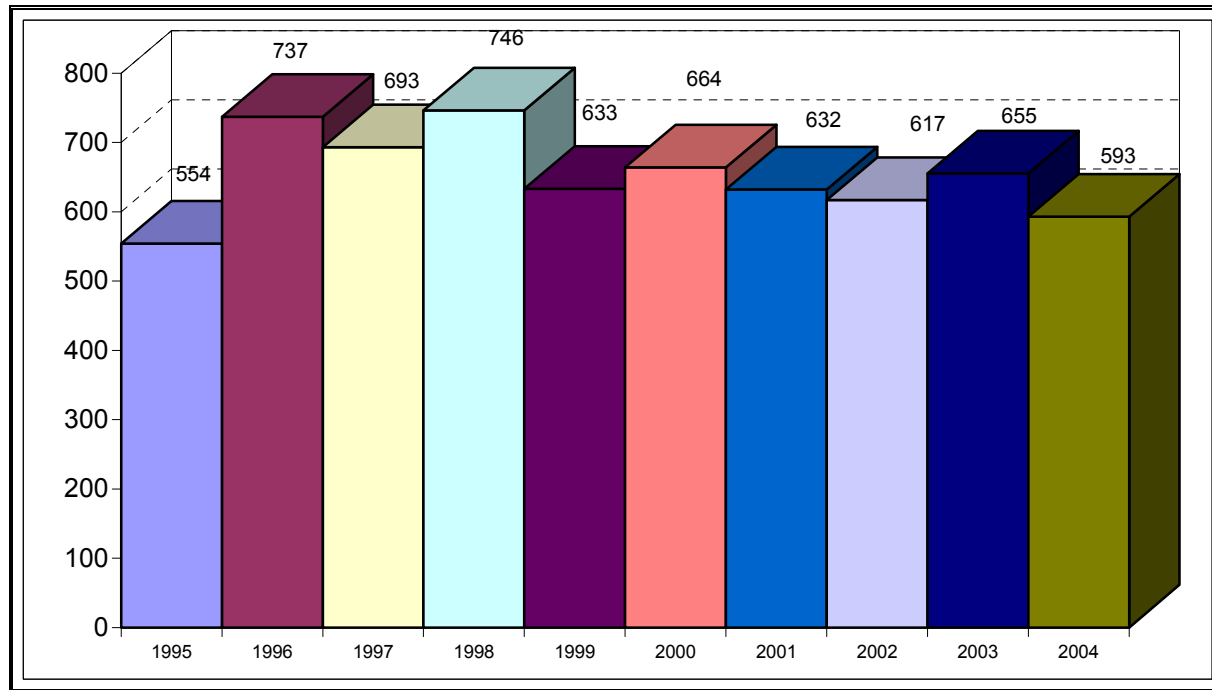
NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROCEDENCIA ÁVILA



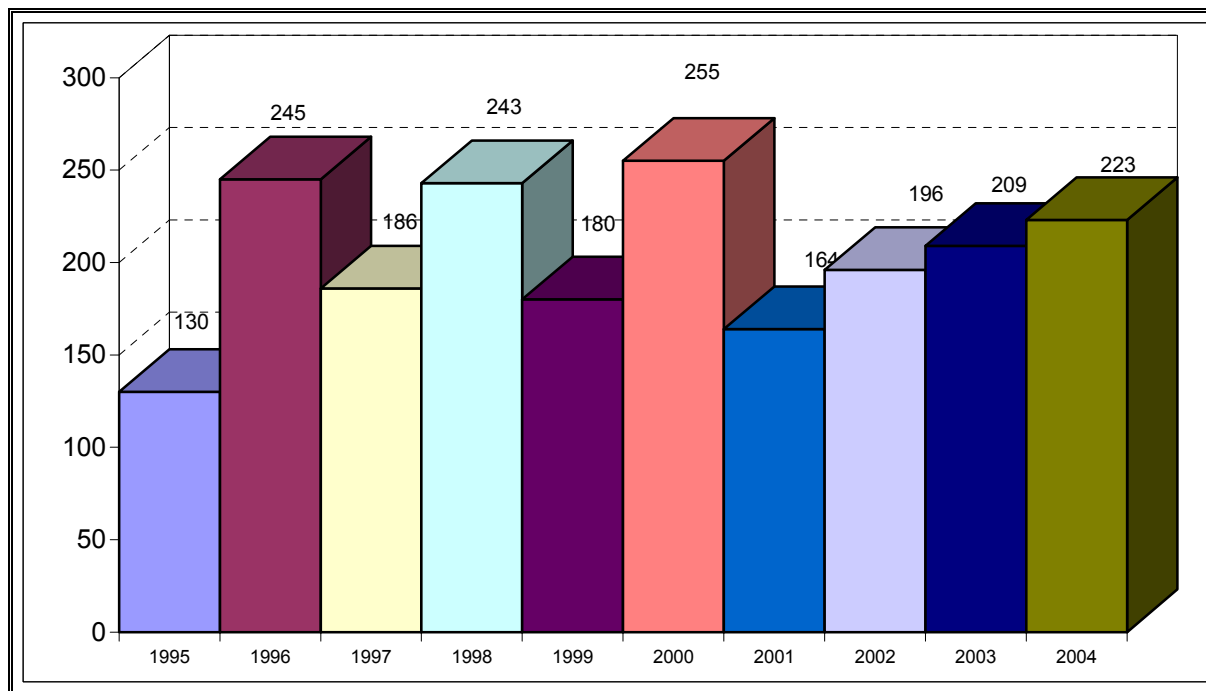
BURGOS



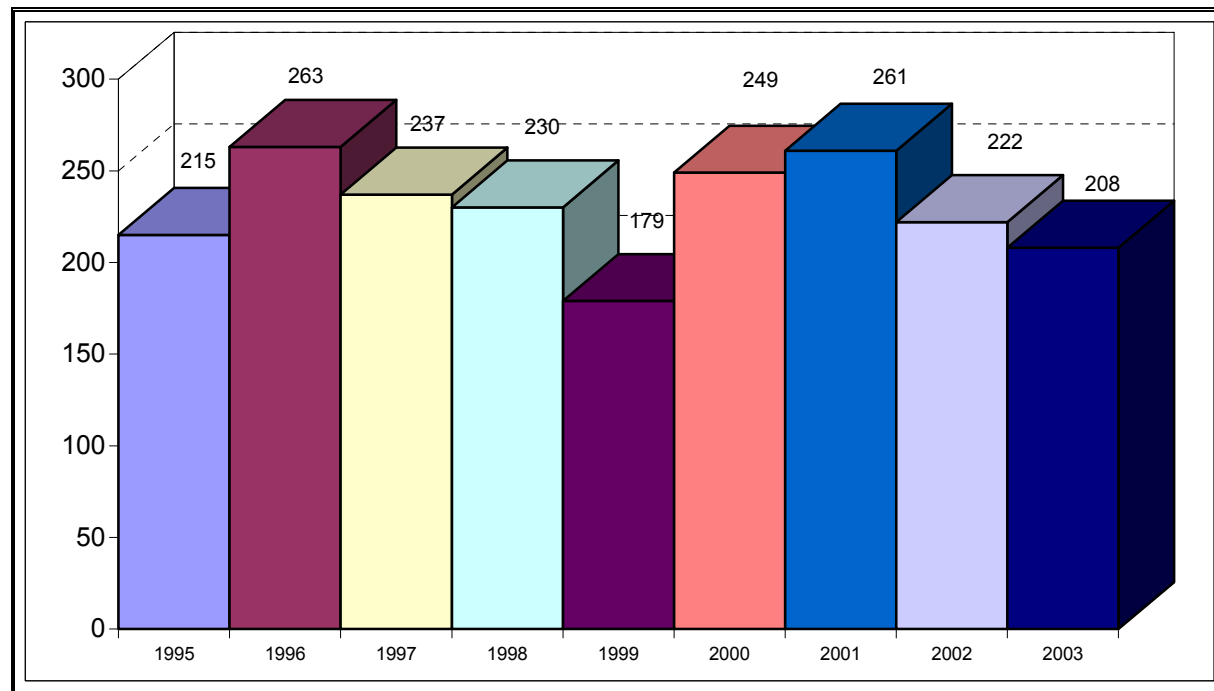
LEÓN



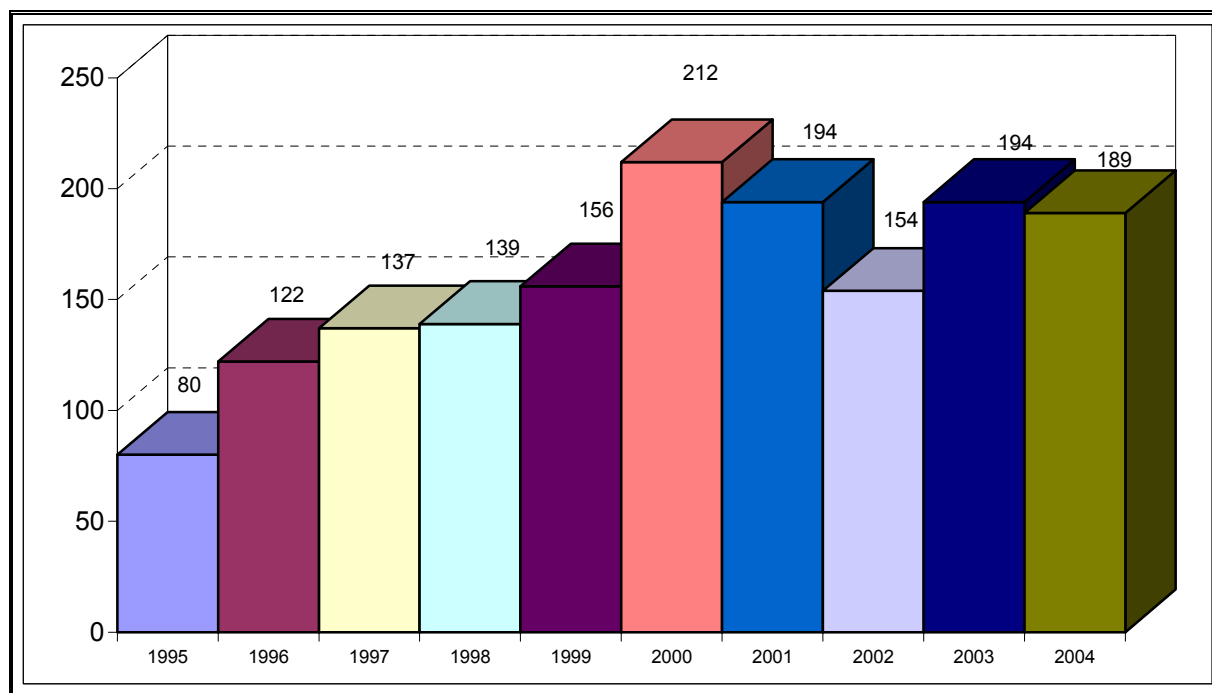
PALENCIA



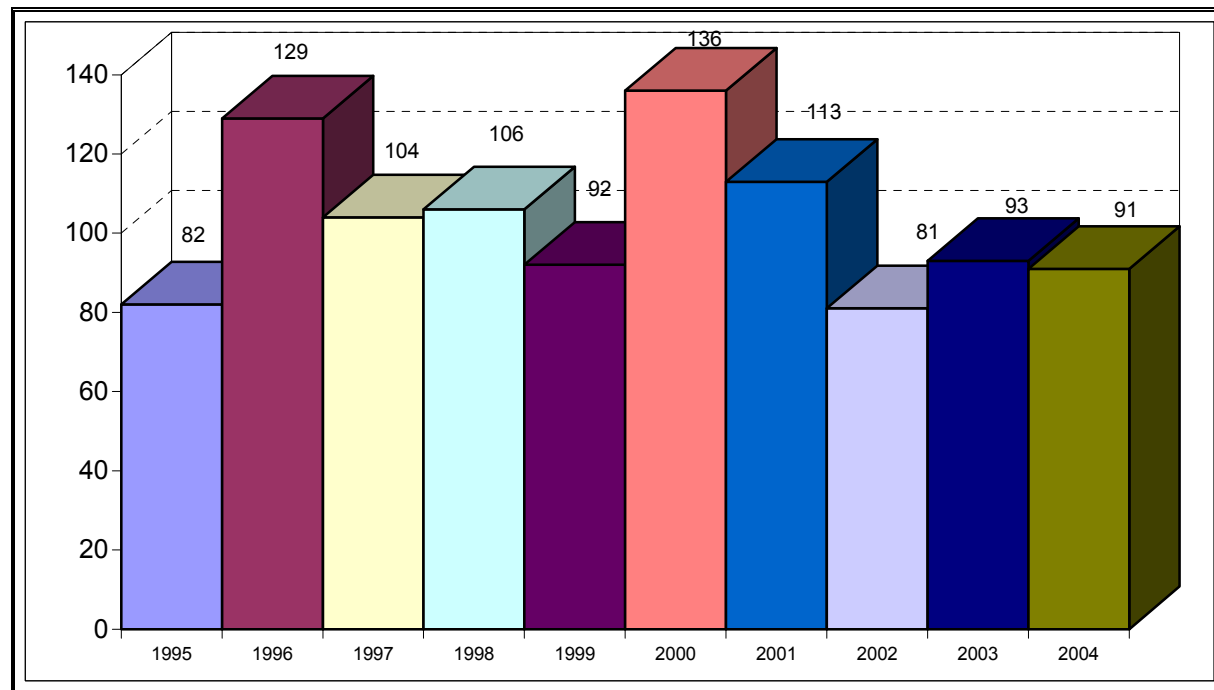
SALAMANCA



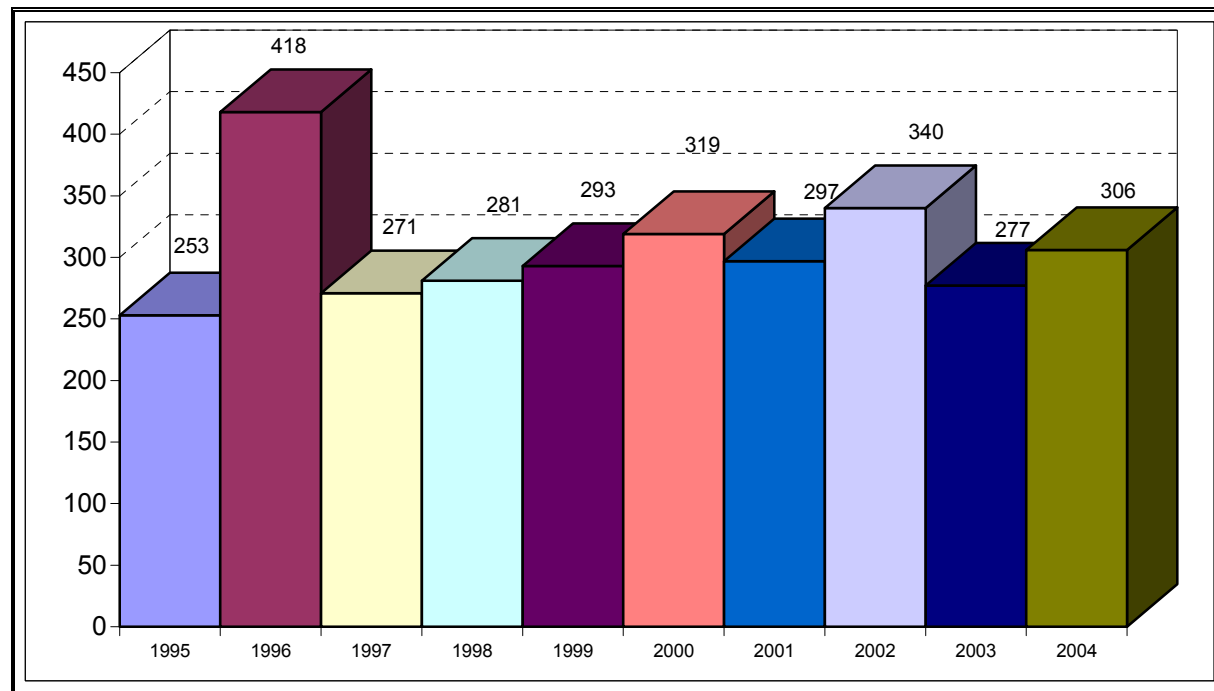
SEGOVIA



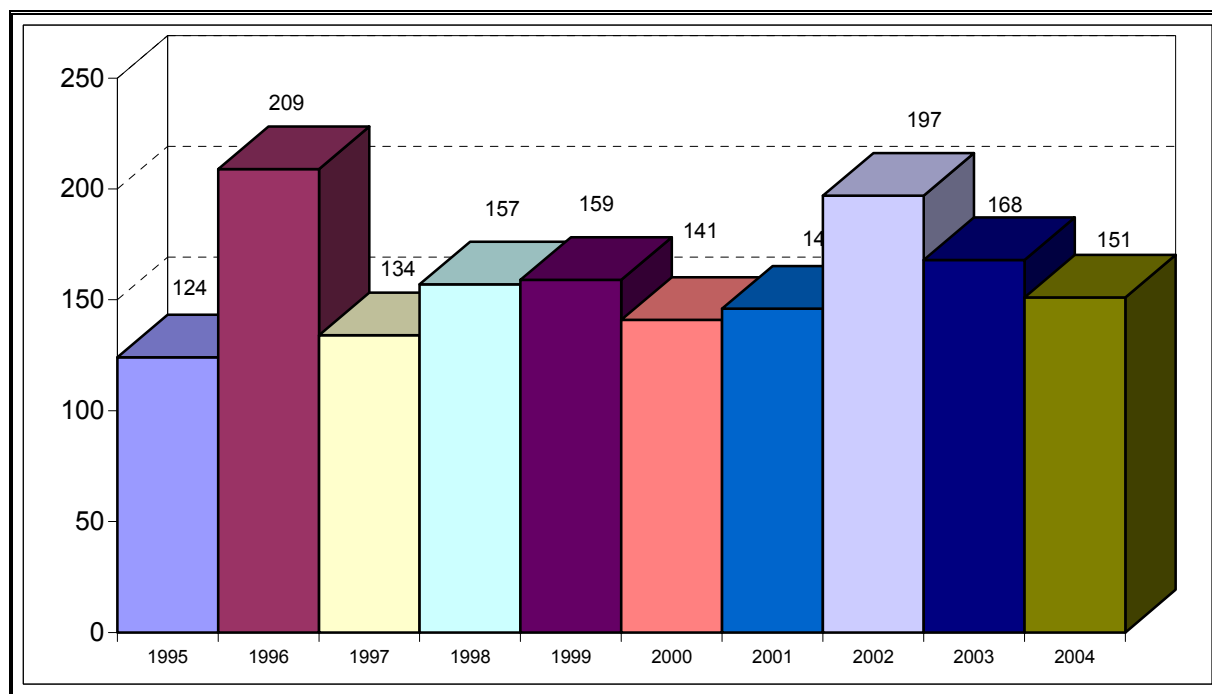
SORIA



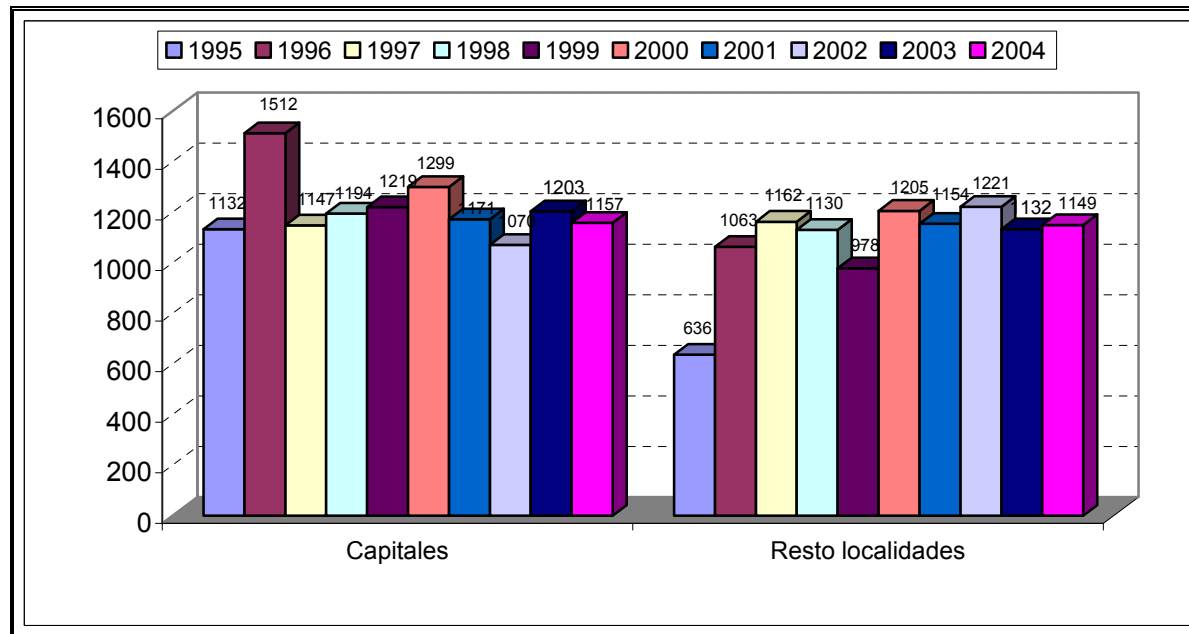
VALLADOLID



ZAMORA

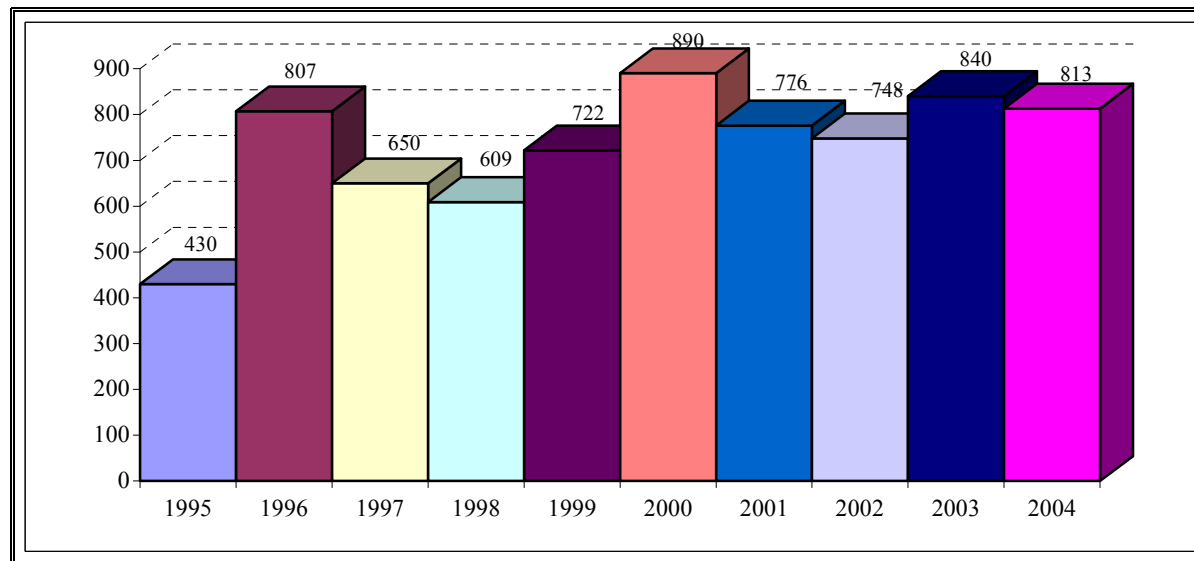


QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITALES DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

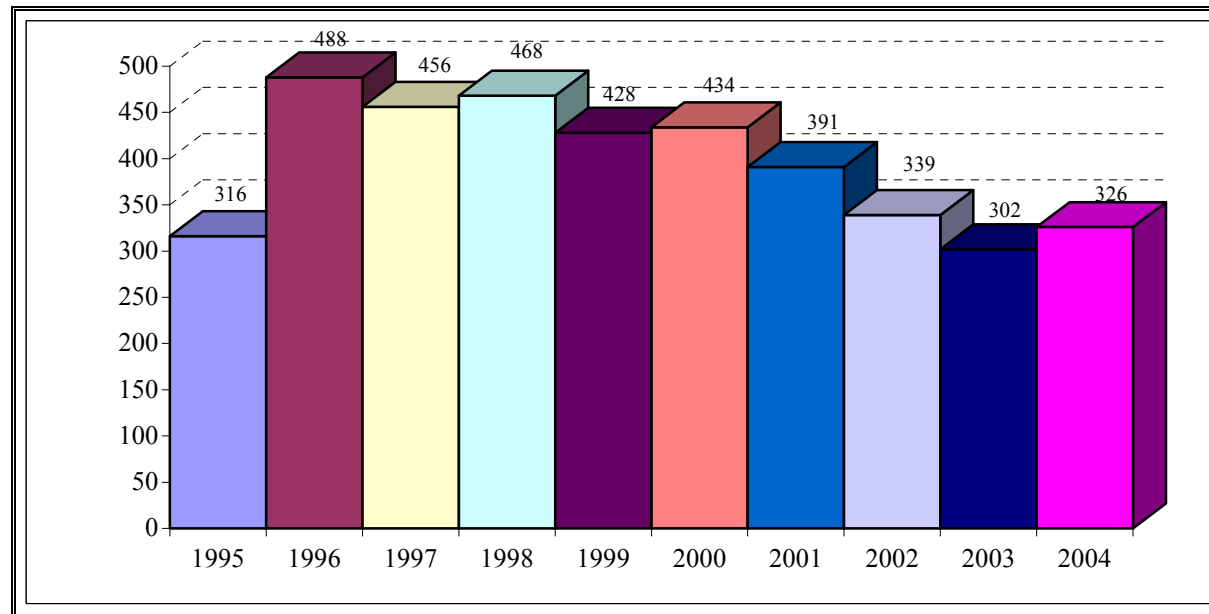


QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN

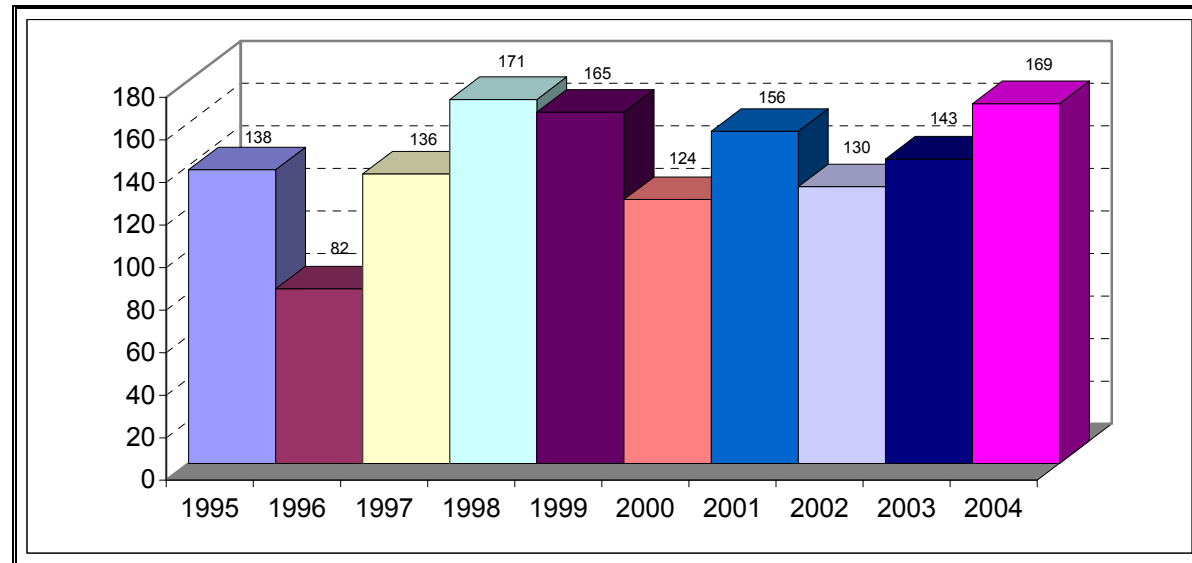
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA



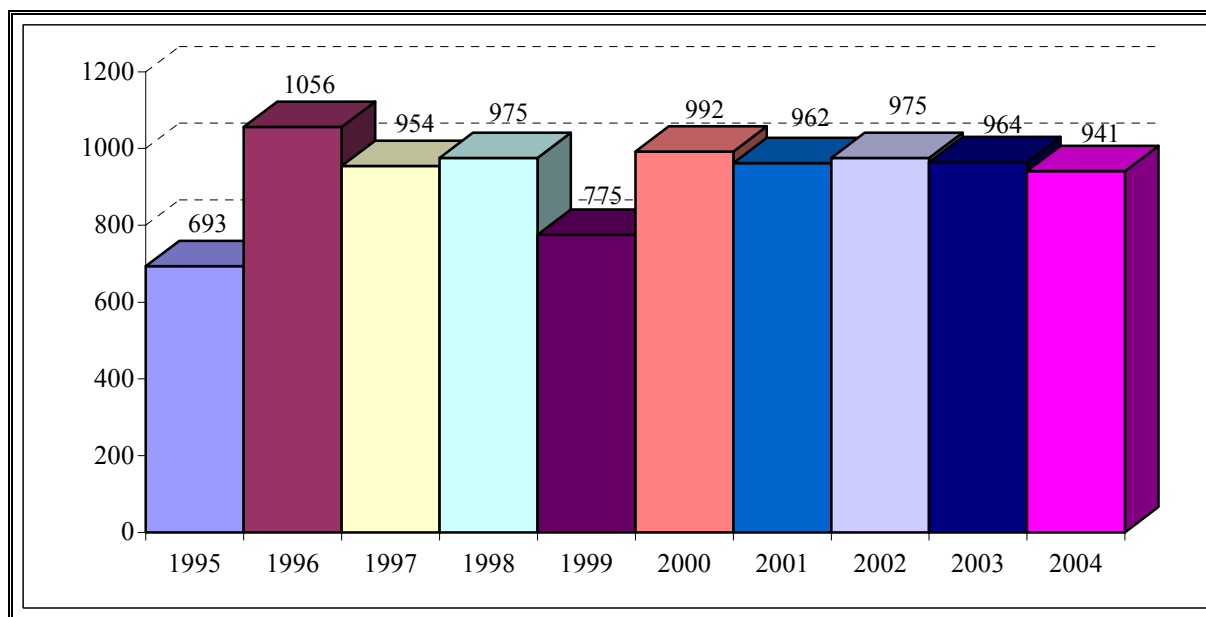
ADMINISTRACIÓN CENTRAL



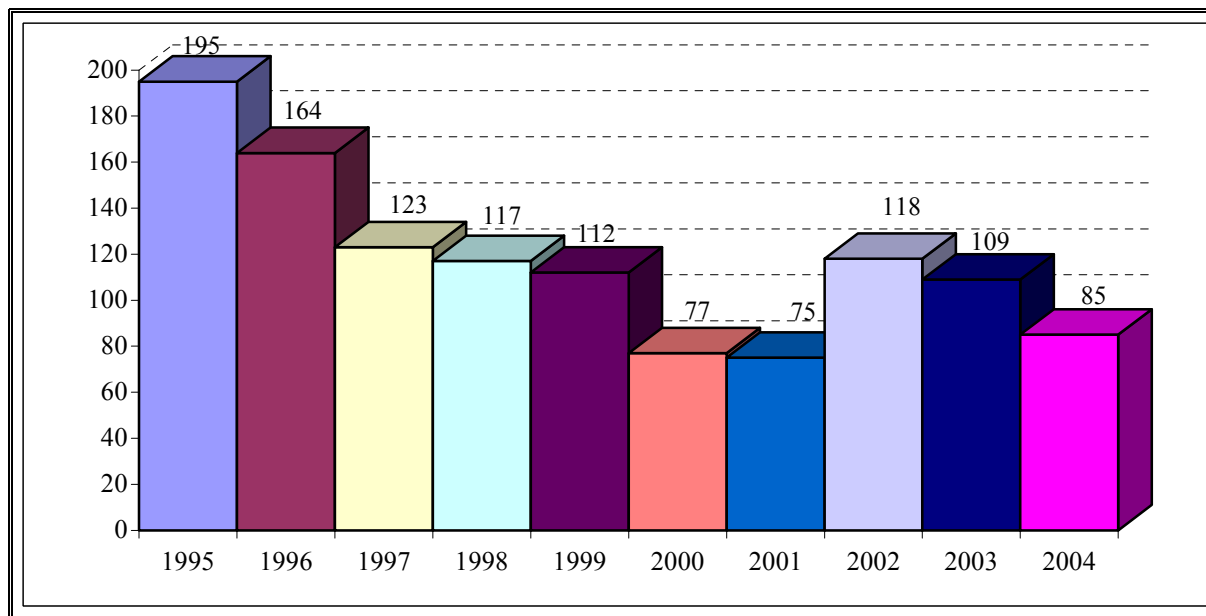
ADMINISTRACIÓN JUDICIAL



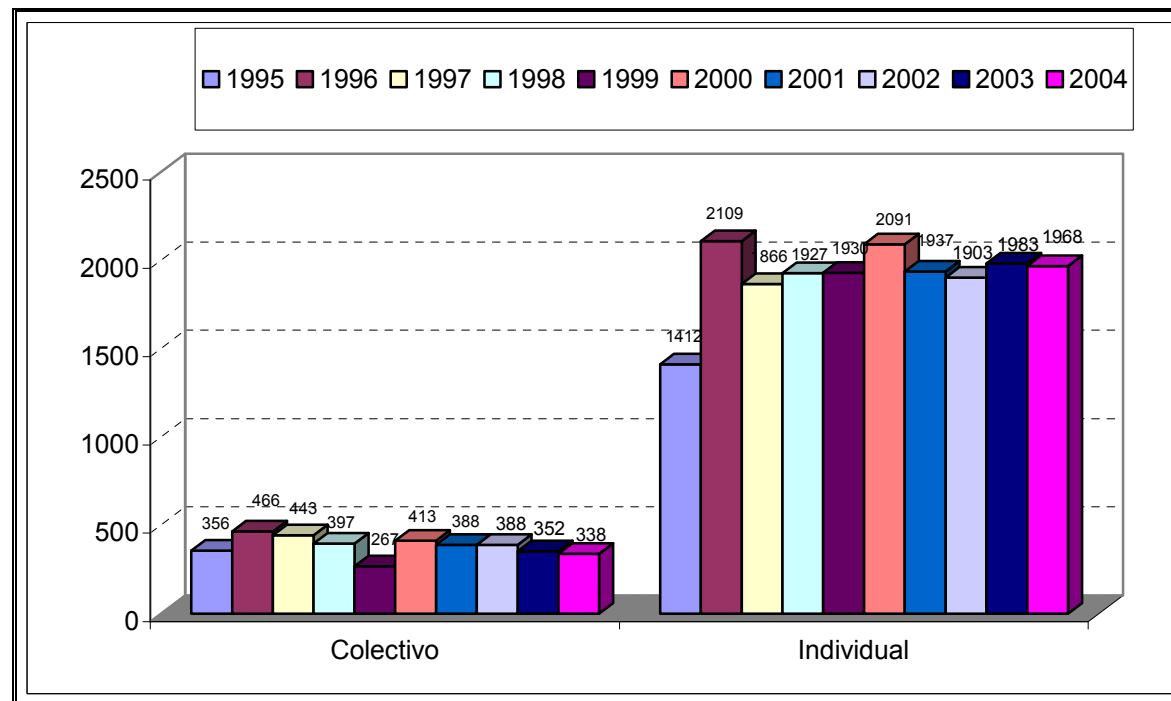
ADMINISTRACIÓN LOCAL



NO ADMINISTRACIÓN (QUEJAS ENTRE PARTICULARES)



NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

